

RCEC

Research Center voor

Examinering en Certificering

ADVISERING over EXAMINERING: een stand van zaken

Een analyse van tien jaar adviezen van de Onderwijsraad over examineren in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

P.F. Sanders, Research Center voor Examinering en Certificering

M.P.C. van der Werf, GION, Rijksuniversiteit Groningen

Inhoud

1. INLEIDING	5
1.1 ACHTERGROND EN ONDERZOEKSOPDRACHT	5
1.2 AFBAKENING ONDERZOEK.....	5
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	5
1.4 LEESWIJZER.....	6
2. STUDIES OVER EXAMINERING VAN DE ONDERWIJSRAAD	7
2.1 STUDIES OVER EXAMINERING VAN 1996-1999	7
2.2 STUDIES OVER EXAMINERING VAN 2002-2004	7
2.3 STUDIES OVER EXAMINERING VAN 2006-2007	8
3. SAMENVATTING STUDIES OVER EXAMINERING VAN 2002-2004	11
3.1 EXAMINERING IN ONTWIKKELING	11
3.2 EXAMINERING IN HET HOGER ONDERWIJS	14
3.3 DE BLIK NAAR BUITEN.....	15
4. SAMENVATTING STUDIES OVER EXAMINERING VAN 2006-2007	17
4.1 EXAMINERING: DRAAGVLAK EN TOEGANKELIJKHEID	17
4.2 VERSTEVIGING VAN KENNIS IN HET ONDERWIJS II.....	18
5. STAND VAN ZAKEN ADVIEZEN EN DE EXAMENPRAKTIJK.....	21
5.1 VOORTGEZET ONDERWIJS.....	21
5.2 MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS	22
5.3 HOGER ONDERWIJS.....	24
6. CONCLUSIES.....	29
BIJLAGE 1	
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	
BIJLAGE 2	
BRIEF 'BELEIDSREACTIE DOORLOPENDE LEERLIJNEN TAAL EN REKENEN' VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER	
BIJLAGE 3	
BRIEF 'EXAMINERING OP DE KORTE EN LANGE TERMIJN' VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER	
BIJLAGE 4	
BRIEF 'BELEIDSREACTIE ADVIES "EXAMINERING, DRAAGVLAK, TOEGANKELIJKHEID VAN DE ONDERWIJSRAAD" VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER	

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond en onderzoeksopdracht

De Onderwijsraad heeft tussen 1996-2007 tien studies of adviezen uitgebracht die direct betrekking hadden op examinering in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De Onderwijsraad heeft het GION de opdracht verleend om samen met het Cito na te gaan hoe de centrale gedachten of ideeën van de Raad over examinering zich gedurende die periode van tien jaar ontwikkeld hebben.

1.2 Afbakening onderzoek

Het onderhavige onderzoek richt zich op studies van de Onderwijsraad die betrekking hebben op examens. In navolging van de studie *Examinering in ontwikkeling* (2002) wordt ook in dit rapport de term 'examens' gebruikt voor elke vorm van afsluitende of tussentijdse vorm van toetsing voor het vaststellen van leerresultaten met enig civiel effect.

Huidige en toekomstige vormen van examinering worden in verschillende studies van de Raad besproken. Zo worden in de studie *De blik naar buiten* (2004) voor wat betreft het hbo en wo 19 mogelijke toetsvormen onderscheiden die ingedeeld worden in traditionele en vernieuwende toetsvormen. Als traditionele toetsvormen worden aangemerkt: stage-praktijkbeoordeling, schriftelijk examen open vragen, mondelinge/schriftelijke kennistoets, beoordeling scriptie, mondeling gesprek scriptie/eindwerkstuk, schriftelijk multiple-choice examen, essaytoets en de beoordeling van eigen onderzoek. Als vernieuwende toetsvormen worden aangemerkt: zelfbeoordeling, geïntegreerde beoordeling theorie en praktijk, 360 graden feedback, peer-assessment, portfolio, simulaties, assessment, arbeidsproef/proeve van bekwaamheid, beoordeling groepsprestaties, observatie van werkzaamheden in de praktijk en virtuele toetsen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de vraag van de Onderwijsraad zijn de volgende werkzaamheden verricht.

1. Het bestuderen en exciperen van de tien meest relevante studies die de Onderwijsraad de afgelopen jaren over afsluiting en examinering heeft doen verschijnen.
2. Het analyseren van hoe de ideeën over afsluiting en examinering zich in de loop der jaren bij de Onderwijsraad ontwikkeld hebben.
3. Het nagaan of de adviezen ingang hebben gevonden in het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk.

1.4 Leeswijzer

Hiervoor werden de onderzoeksopdracht, de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksaanpak beschreven. Hierna bestaat het rapport uit de volgende onderdelen. In hoofdstuk 2 worden de tien studies die de Onderwijsraad sinds 1996 over examinering gepubliceerd heeft kort beschreven en gekarakteriseerd. Het hoofdstuk eindigt met aan te geven van wat volgens de onderzoekers als de kerngedachte van de studies beschouwd kan worden, namelijk dat een aanmerkelijke afstand tussen opleiden en examineren gewenst is. Voor de onderbouwing van wat als de kerngedachte van de adviezen beschouwd wordt, wordt in hoofdstuk 3 een uitgebreide samenvatting van de drie studies uit 2002-2004 gegeven en in hoofdstuk 4 van de twee studies uit 2006-2007. In hoofdstuk 5 wordt getracht na te gaan welke adviezen van de afgelopen jaren in het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk ingang hebben gevonden. Ten slotte wordt op basis van de onderzoeksbevindingen een aantal conclusies gepresenteerd.

2. Studies over examinering van de Onderwijsraad

Tussen 1996 en 2007 heeft de Onderwijsraad tien studies gepubliceerd die direct te maken hadden met examinering. Die studies worden meestal met een advies uitgebracht. Zie voor een volledig overzicht van de tien studies de bijlage met geraadpleegde literatuur.

Die tien studies kunnen in een drietal categorieën onderscheiden worden: de vijf studies die van 1996 tot en met 1999 verschenen zijn; de drie studies die in 2002 en 2004 verschenen zijn en de twee studies die in 2006 en 2007 verschenen zijn.

2.1 Studies over examinering van 1996-1999

De vijf studies die tot en met 1999 verschenen zijn, zijn geen studies maar betreffen flankerende adviezen van de Raad bij verschillende examenprogramma's of (eind)examenbesluiten. Zo adviseert de Raad in 1996 over diverse aspecten van de examenprogramma's Fries voor havo en vwo, in 1997 over de concept-examenprogramma's voor mavo en vbo, in 1998 over de examenprogramma's lichamelijke opvoeding voor havo en vwo en in 1999 geeft de Raad adviezen over de examenbesluiten voor havo en vwo en voor mavo en vbo. Naar aanleiding van het laatste besluit, wijst de Raad op het belang van het civiel effect van examens, een onderwerp dat in de studies en adviezen van de jaren hierna herhaaldelijk terugkeert. In voornoemd besluit schrijft de Raad: 'Met het invoeren van centrale examens, ook in het vbo, heeft de Raad geen problemen, met name omdat hierdoor een duidelijk civiel effect ontstaat.'

2.2 Studies over examinering van 2002-2004

Tussen 2002 en 2004 doet de Raad drie studies van substantiële omvang verschijnen. In 2002 verschijnt de belangrijkste studie uit deze periode, de studie *Examinering in ontwikkeling* (2002), die een honderdtal pagina's plus bijlagen telt. Gerelateerd aan deze studie publiceert de Raad tegelijkertijd een studie over competenties getiteld *Competenties: van complicaties tot compromis* (2004).

De Raad formuleert als kernvraag van de studie *Examinering in ontwikkeling* (2002): Hoe kan een nieuwe examensystematiek voor het vo, mbo en ho ontwikkeld worden, die enerzijds (beter) aansluit bij de leerloopbaan van de student en anderzijds recht doet aan maatschappelijke belangen en eisen van de arbeidsmarkt?

Twee elementen uit deze kernvraag behoeven enige toelichting. In de eerste plaats de term 'leerloopbaan' waarmee de Raad bedoelt dat er goede doorstroommogelijkheden van vmbo naar mbo en hbo, met flexibele kwalificatiemomenten, moeten zijn. In de tweede plaats 'maatschappelijke belangen en eisen van de arbeidsmarkt'. Hierbij gaat het om het vertrouwen dat de samenleving, vervolgopleidingen en het bedrijfsleven hebben in de resultaten die kandidaten op een examen hebben behaald. Een examen dient civiel effect te hebben, dat wil zeggen dat het examen erkend wordt door de maatschappij, de arbeidsmarkt,

vervolgopleidingen of de overheid en dat (daardoor) aan het certificaat of diploma rechten ontleend kunnen worden.

In de studie *Examinering in ontwikkeling* (2002) die vooral betrekking had op het voortgezet onderwijs en de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) constateert de Raad dat de kennisbasis over het hoger onderwijs te beperkt is om aanbevelingen over examinering voor deze sector te kunnen formuleren. In deze omissie wordt in 2004 voorzien door de studie *Examinering in het hoger onderwijs* (2004). Na geconstateerd te hebben dat de examens in het hoger onderwijs onvoldoende transparant zijn en garantie voor de kwaliteit van examens ontbreekt, komt de Raad tot twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling betreft het versterken van de rol van examencommissies. De tweede aanbeveling is om bij de accreditatie van een opleiding de kwaliteit van de examinering mee te laten wegen. Tegelijkertijd met deze studie verschijnt de studie *De blik naar buiten* (2004) waarin verslag gedaan wordt van een onderzoek naar de stand van zaken van examinering in het hoger onderwijs met speciale aandacht voor externe transparantie, externe kwaliteitsborging en de behoefte aan externe referentiekaders.

2.3 Studies over examinering van 2006-2007

In 2006 publiceert de Onderwijsraad de studie *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. In deze studie geeft de Raad adviezen over het vergroten van het draagvlak van examinering in het voortgezet onderwijs, mbo en hbo bij leerlingen, studenten, vervolgopleidingen en potentiële werkgevers, en het verbeteren van de toegankelijkheid van examinering oftewel het vergroten van de mogelijkheden om los van een opleiding een diploma te halen. De Raad werkt in deze publicatie beide aanbevelingen uit door per onderwijssector twee praktische adviezen te geven over hoe het draagvlak en de toegankelijkheid te vergroten.

Hoewel de studie *Versteviging van kennis in het onderwijs II* (2007) met name over het verstevigen van kennis in het onderwijs gaat en niet over examinering, bevat deze studie wel twee aanbevelingen die betrekking hebben op examinering. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het waarborgen van het basisniveau via examens havo en vwo, en de tweede aanbeveling op het meer onderling examineren in het hoger onderwijs.

2.4 Kerngedachte van de adviezen van de Onderwijsraad

In voorgaande drie paragrafen hebben we de tien studies die sinds 1996 uitgebracht zijn door de Onderwijsraad onderscheiden in drie categorieën. De drie categorieën onderscheiden zich door de aard van de adviezen die in de studies gepresenteerd zijn. De adviezen die in de vijf studies die in de periode 1996 tot 1999 zijn gepresenteerd, kunnen gekarakteriseerd worden als flankerende adviezen bij examenprogramma's en examenbesluiten. Met uitzondering van een verwijzing naar het belang van het civiel effect van examens in het examenbesluit voor mavo en vbo, hebben we afgezien van een vermelding of bespreking van de adviezen uit bedoelde

studies. In de studie *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2004) maakt de Raad een onderscheid tussen zogenaamde agenderende adviezen en instrumentele adviezen. De adviezen van de Raad uit de periode 2002-2004 kunnen gekarakteriseerd worden als agenderende adviezen, dat wil zeggen adviezen die de Raad op de agenda gezet heeft van in de eerste plaats de ministers die onderwijs in hun portefeuille hebben. De adviezen uit de periode 2006-2007 kunnen het beste gekarakteriseerd worden als instrumentele adviezen, dat wil zeggen concrete uitwerkingen van adviezen.

De analyse van de adviezen die de Onderwijsraad in zijn studies over examinering gegeven heeft, laat zien dat de kerngedachte die aan die adviezen ten grondslag ligt is dat er een aanmerkelijke afstand moet zijn tussen opleiden/onderwijzen en beoordelen/examineren. In de twee navolgende hoofdstukken wordt die kerngedachte met behulp van (soms letterlijke) samenvattingen van de drie studies uit de periode 2002-2004 en de twee studies uit de periode 2006-2007 geadstrueerd.

3. Samenvatting studies over examinering van 2002-2004

3.1 Examinering in ontwikkeling

De studie *Examinering in ontwikkeling* (2002) heeft tot doel een ontwikkelingsperspectief te schetsen voor examinering in het voortgezet onderwijs, het mbo, het hbo en het wo. De Raad constateert dat examenproblemen meestal per schoolsoort of per opleiding opgelost worden en dat een kader voor de ontwikkeling van examens voor het onderwijs als geheel ontbreekt.

Op basis van interviews die met deskundigen gehouden zijn, worden in de studie de volgende, met elkaar samenhangende, ontwikkelingen genoemd die om verbetering en vernieuwing van examens vragen:

- de ontwikkeling naar competentiegericht opleiden en beoordelen (beroepsonderwijs) en de ontwikkeling naar vaardigheidsonderwijs (vo) en geïntegreerde beoordelingsvormen (vmbo)
- de gewenste flexibilisering van het onderwijs
- de aansluiting bij de leerloopbaan van de student
- de verbetering van de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt
- de verbetering van de doorstroom tussen opleidingen onderling
- de bevordering van de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van de student
- de vormgeving van een leven lang leren
- de verbetering van de herkenbaarheid en erkenning van examens door samenleving, vervolgopleidingen en/of afnemend beroepenveld

Bij de verbetering en vernieuwing van examens zullen keuzes gemaakt moeten worden en ontwerpeisen gesteld dienen te worden aan de vormgeving van nieuwe examens.

Wat betreft het maken van keuzes noemt de Raad vijf thema's als dilemma's waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden: functies van examens, de verantwoordelijkheidsverdeling bij examens, de positionering van examens, de inhoud en afname van examens en andere, meer praktische kwesties. De civiele effecten van examens zijn naar de mening van de Raad het belangrijkste criterium bij het maken van keuzes binnen de onderscheiden thema's.

1. Functies van examens

Onderscheiden kunnen worden de kwalificerende functie, de paspoortfunctie, de kwaliteitsfunctie en de maatschappelijke functie van examens. De Raad beschouwt de kwalificerende functie van examens als de belangrijkste functie van examens. Bij de kwalificerende functie gaat het met name om het vaststellen van het eindniveau van een student aan het eind van een schoolperiode. Aan de kwalificerende functie van examens ontleen examens hun civiele effecten.

2. **Verantwoordelijkheidsverdeling van verschillende actoren bij examens**
De verantwoordelijkheidsverdeling bij examens betreft diverse aspecten: de vaststelling van landelijke eindtermen; de ontwikkeling en vaststelling van 'landelijke examenstandaarden'; de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van examens, en het intern en extern toezicht op examens. Ten aanzien van de vaststelling van landelijke examenstandaarden zijn er grote verschillen tussen de onderwijssectoren. In het voortgezet onderwijs is de school verantwoordelijk voor het schoolexamen terwijl voor het centraal examen de minister van OCenW verantwoordelijk is. Daarentegen is er in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs geen sprake van vaststelling van landelijke examenstandaarden. In het voortgezet onderwijs zijn de docenten verantwoordelijk voor de beoordeling van de schoolexamens terwijl de centrale examens ook door de docenten, een interne en externe docent, beoordeeld worden die daarbij gebruik maken van uniforme beoordelingsrichtlijnen. In het middelbaar beroepsonderwijs beoordelen de opleidingsdocenten al of niet samen met de werkpraktijk de examens terwijl in het hoger onderwijs de opleidingsdocenten de examens beoordelen. Wat betreft het extern toezicht op de examens is daar in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs de Inspectie van het Onderwijs verantwoordelijk voor terwijl dat in het hoger onderwijs de verantwoordelijkheid is van visitatiecommissies en het NVAO.
3. **De positionering van examens**
Bij dit thema gaat het met name om de relatie tussen opleiden en beoordelen. De Raad is van mening dat het voor bewaken van de civiele effecten van examens wenselijk is dat de beoordelaar van de student onafhankelijk is van de uitvoerder van het onderwijs. Dit impliceert volgens de Raad geen geheel ontkoppeld opleidings- en beoordelingssysteem maar het betekent bijvoorbeeld wel dat de betrokken docent nooit alleen verantwoordelijk kan zijn voor de beoordeling van de student. Diverse scenario's zijn denkbaar om die onafhankelijkheid te realiseren.
4. **Inhoud en afname**
Als gevolg van voornoemde externe ontwikkelingen is er behoefte aan nieuwe (competentiegerichte) opleidings- en beoordelingsvormen ontstaan. Hierbij is ook een betere afstemming tussen de verschillende sectoren en voor sommige sectoren een betere afstemming met de arbeidsmarkt van belang. Wat betreft de relatie tussen absolventend en integratief examineren is de Raad van mening dat bij alle opleidingen, inclusief evc-procedures, naast absolventende tentamens/examens ook altijd een integratief tentamen/examen zou moeten worden afgenomen.
5. **Praktische kwesties**
Kwesties die ook nog van invloed zijn op de inhoud en vormgeving van examens zijn de organisatie, de financiering en de implementatie van nieuwe examenvormen.

Met betrekking tot de ontwerpeisen voor de verbetering en vernieuwing van examens noemt de Raad drie functionele eisen waaraan examens moeten voldoen. Het zijn eisen die volgens de Raad een garantie bieden voor de civiele effecten van examens.

1. Relevantie van de inhoud van examens voor maatschappelijk functioneren, vervolgopleiding en/of beroepspraktijk.
2. Beperkte differentiatie: de inhoud van examens voor eenzelfde diploma mag slechts in beperkte mate verschillen. Dit zal veelal inhouden dat er landelijke examenprogramma's met eisen aan de inhoud en beoordeling zijn.
3. Externe kwaliteitsborging: de kwaliteit van examens moet door een externe instantie bewaakt worden in verband met een grotere variatie aan leerwegen en een grotere autonomie van de onderwijsinstellingen.

Uitgaande van de vijf thema's en de keuzes en ontwerpeisen, formuleert de Raad twee centrale uitgangspunten bij de verbetering en vernieuwing van examens:

1. Een examensysteem dat beter afgestemd is op de leerloopbaan van een student.
Dat laatste impliceert een koppeling van opleidingstrajecten en beoordelingsmomenten over sectoren heen. Daarbij moet voor leerloopbaan niet alleen de schoolse context in ogenschouw genomen worden.
2. Examenvormen die levensechter zijn.
De condities voor de implementatie van levensechtere examenvormen zijn het best in onderwijssectoren die een directe relatie hebben met de beroepspraktijk zoals het vmbo, mbo en hbo.

De kernvraag van de adviesaanvraag *Examinering in ontwikkeling* (2002) was:

Hoe kan een nieuwe examensystematiek voor het vo, mbo en ho ontwikkeld worden, die enerzijds (beter) aansluit bij de leerloopbaan van de student en anderzijds recht doet aan maatschappelijke belangen en eisen van de arbeidsmarkt?

Wat betreft het eerste deel van de adviesaanvraag geeft de Raad over de onderwijssectoren heen de volgende aanbevelingen voor de langere termijn (5 à 6 jaar):

- Flexibele instroom- en kwalificatiemomenten
- Ontwikkeling landelijke examenstandaarden/afspraken
- Vormgeving maatwerktrajecten bij eerder behaalde kwalificaties van studenten
- Opsplitsing curriculum in een kerndeel, een differentieel deel en vrije ruimte
- Transparante diploma's in termen van bekwaamheden, dat wil zeggen behaalde kwalificaties volgens landelijke examenstandaarden/afspraken

Wat betreft het tweede deel van de adviesaanvraag geeft de Raad de volgende aanbevelingen:

- Inspraak arbeidsmarkt in landelijke examenstandaarden/afspraken voor kern- en keuze curriculum
- Vaststelling landelijke examenstandaarden/afspraken door minister en OCenW
- Instellen samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs met als doel afstemming op landelijk niveau met maatschappelijke organisaties en vervolgopleidingen

Voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs geeft de Raad ook sectorspecifieke aanbevelingen.

Voor het voortgezet onderwijs geeft de Raad de volgende aanbevelingen:

- Heroverweging functies examens voor probleemgroepen, met name de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo
- Assesmentprocedures van leercompetenties en sociale competenties, met name door middel van schoolexamens
- Versterking van de sturende werking van examens ten behoeve van de verbetering en vernieuwing van het voortgezet onderwijs.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs geeft de Raad de volgende aanbevelingen:

- Verschillende diploma's bbl en bol
- Versterking relatie school-praktijk, met name door praktijkbeoordelingen een structurelere plek in het geheel van beoordelingen te geven
- Heroverweging functies examens in relatie tot leerloopbaan, met name door in het mbo deelkwalificaties mogelijk te maken

3.2 Examinering in het hoger onderwijs

In de studie *Examinering in het hoger onderwijs* (2004) constateert de Onderwijsraad dat er in het hoger onderwijs te weinig aandacht is voor examinering terwijl er door allerlei ontwikkelingen in het hoger onderwijs zoals de invoering van de bama-structuur, de introductie van het competentiegericht onderwijs, de beoogde groei naar meer hoger opgeleiden, een leven lang leren en de toename aan mogelijke leertrajecten, andere eisen aan de examinering gesteld dienen te worden. De examens in het hoger onderwijs zijn volgens de Onderwijsraad in veel gevallen niet voldoende transparant en de kwaliteit van de examens is niet gegarandeerd.

Hoewel de examinering in het hoger onderwijs primair tot de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen behoort, heeft de wetgever de vrijheid van de onderwijsinstellingen ingeperkt door de instelling van examencommissies en de invoering van een accreditatiesystematiek.

Uitgaande van de mogelijkheden die de wetgever biedt, zijn de adviezen van de Onderwijsraad:

1. Versterk de rol van de examencommissies door die commissies de verantwoordelijkheid te geven voor het intern toezicht op de examens en de verantwoording aan interne en externe belanghebbenden. De examencommissies zouden zich naar de mening van de Raad met name moeten richten op het verbeteren van de transparantie van de examinering door een rollenscheiding aan te brengen tussen opleiden en examineren. Dit houdt in ieder geval in dat de docent die lesgeeft niet de enige is die beoordeelt. Dat laatste kan ook door externe deskundigen, onder andere vertegenwoordigers uit het beroepenveld of van vervolgoopleidingen, vakgenoten van andere hogescholen of universiteiten, bij de eindbeoordeling van een student te betrekken waardoor de beoordeling minder afhankelijk van de docent en minder subjectief wordt. Daarnaast zouden de examencommissies zich volgens de Raad moeten richten op het verhogen van de kwaliteit van de examens. Dat kan bereikt worden door studenten op meerdere manieren te beoordelen (methodenmix), door integrale beoordelingen en de ontwikkeling van examensystemen die passen bij verschillende leeromgevingen (binnen- en buitenschools, tijdens de opleiding en daarna) en daardoor lossen van de opleiding moeten staan.
2. De kwaliteit van examinering mee laten wegen bij de accreditatie van een opleiding door bij een onvoldoende voor examinering de opleiding de accreditatie te onthouden.
3. Certificeren van evc, met name door wetgeving, die het mogelijk maakt dat hogescholen en universiteiten worden ingeschakeld als leerwegaafhankelijke certificerende instanties.
4. Het borgen van transparante en kwalitatief goede examens via een gewijzigde of nieuwe wet voor het hoger onderwijs.

3.3 De blik naar buiten

In de studie *Examinering in het hoger onderwijs* (2004) constateerde de Onderwijsraad dat ontwikkelingen in het hoger onderwijs een herbezinning op examinering noodzakelijk maakten. In de studie *De blik naar buiten* (2004) wordt verslag gedaan van een onderzoek naar examinering in het hoger onderwijs met speciale aandacht voor externe transparantie, externe kwaliteitsborging en de behoefte aan externe referentiekaders.

Met betrekking tot deze drie aspecten van examinering concludeert de Raad het volgende:

- Van externe transparantie is nauwelijks sprake omdat de opleidingen hier de noodzaak niet van inzien. De aansluiting tussen de opleiding en de beroepspraktijk wordt geëvalueerd op basis van ervaringen tijdens stages en door alumnionderzoek. Soms zijn er op disciplineniveau landelijke afspraken gemaakt over eindtermen, de inhoud van het curriculum en het gebruik van literatuur. Dit beschouwt men als een voldoende mate van transparantie op landelijk niveau en een garantie voor de kwaliteit van het diploma.

Conformeert men zich aan deze afspraken, dan worden bachelors van zusterfaculteiten doorgaans toegelaten tot masteropleidingen. Voor het hbo beperkt de externe transparantie zich tot contacten met de arbeidsmarkt.

- Examinering in het hoger onderwijs is vooral een interne, opleidingsafhankelijke aangelegenheid. Externe kwaliteitsborging bestaat met name uit verplichte visitaties en accreditaties en men beschouwt dat als voldoende borging van de kwaliteit van examinering. De feitelijke betrokkenheid van externen bij de examenpraktijk is zowel in het hbo en wo gering.
- Degenen die verantwoordelijk zijn voor de opleiding zijn over het algemeen niet enthousiast om externe transparantie te vergroten aan de hand van externe referentiekaders. Men wil zoveel mogelijk zelf vorm geven aan de eigen opleiding en de examinering. Omdat naar verwachting de doorstroom van bachelor naar master voorlopig een interne aangelegenheid zal blijven, zien de opleidingen voorlopig niet de noodzaak voor een herziening van de examinering en het betrekken van externe partijen hierbij. Indien het hoger onderwijs in Europa een steeds meer open karakter krijgt, zal de behoefte aan transparantie in het kader van examinering toenemen.

4. Samenvatting studies over examinering van 2006-2007

4.1 Examinering: draagvlak en toegankelijkheid

De ondertitel van de studie *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) geeft aan dat het in dit advies van de Onderwijsraad gaat om:

- Het vergroten van het draagvlak van examinering in het voortgezet onderwijs, mbo en hbo. Leerlingen, studenten, vervolgoopleidingen en potentiële werkgevers hebben recht op eerlijke, objectieve en transparante examinering. De waarde van diploma's staat of valt met het vertrouwen in de examinering.
- Het verbeteren van de toegankelijkheid van examinering oftewel het vergroten van de mogelijkheden om los van een opleiding een diploma te halen als erkenning van relevante werkervaring.

In dit advies doet de Raad twee aanbevelingen:

1. Het formuleren van betere kwaliteitsgaranties voor de examinering in het regulier onderwijs zodat het vertrouwen in de waarde van diploma's behouden blijft, versterkt of hersteld wordt.
2. Het bevorderen van zelfstandige examinering, los van onderwijs en opleiding, om de toegankelijkheid te vergroten.

De twee aanbevelingen lijken tegenstrijdig maar in de visie van de raad zijn ze complementair als in alle onderwijssectoren heldere transparante eindtermen gehanteerd worden en als zelfstandige examensystemen altijd ten minste voldoen aan kwaliteitseisen die ook gelden voor examinering in het reguliere onderwijs.

Voor beide aanbevelingen geeft de Raad per onderwijssector twee praktische adviezen:

Aanbeveling 1: Bevorderen van de kwaliteit van de examinering

Voortgezet onderwijs:

- Omkeren van de correctievolgorde bij centrale examens
- Maak schoolexamens lossers van het onderwijs, bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen

Middelbaar beroepsonderwijs:

- Verbeter de interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij
- Voer integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden

Hoger onderwijs:

- Betrek bij examinering derden inclusief externen
- Stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering

Aanbeveling 2: Bevorderen van de toegankelijkheid tot de examinering

Voortgezet onderwijs:

- Ontwerp een format diplomasupplementen om de informatiewaarde van het diploma te vergroten
- Vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen

Middelbaar beroepsonderwijs:

- Harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering en gebruik bij evc dezelfde kwaliteitsstandaarden als bij de gewone examinering
- Verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren

Hoger onderwijs:

- Zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling
- Richt een open hoger onderwijs exameninstelling in

4.2 Versteving van kennis in het onderwijs II

In de studie *Versteving van kennis in het onderwijs II* (2007) doet de Onderwijsraad aanbevelingen om de positie van kennis in het onderwijs te verstevigen. Van deze aanbevelingen hebben er twee direct betrekking hebben op examinering. Deze twee aanbevelingen zijn:

1. Waarborg het basisniveau via examens havo en vwo
2. Doe meer aan onderlinge examinering in het hoger onderwijs

Met betrekking tot de eerste aanbeveling 'Waarborg het basisniveau via examens havo en vwo' stelt de Raad voor om ten behoeve van een betere aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs de eisen ten aanzien van de examens Nederlands, Engels en wiskunde aan te scherpen voor havo en vwo. De Raad stelt tevens voor dat examinandi een voldoende beoordeling voor ieder van de drie genoemde vakken moeten hebben teneinde in aanmerking te kunnen komen voor een diploma. Om de doorstroom van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar het hoger onderwijs te bevorderen, pleit de Raad ervoor om de haalbaarheid (vanwege het schoolonderzoek) van deelname door mbo-4 leerlingen aan havo-examens te onderzoeken voor vakken die relevant zijn voor de doorstroom.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling 'Doe meer aan onderlinge examinering in het hoger onderwijs' adviseert de Raad om voor opleidingen met een gereguleerd beroepsbeeld (arts, accountant, architect) de mogelijkheid na te gaan van een gezamenlijke aanpak voor examens op vrijwillige basis. In het recente advies *Een succesvolle start in het hoger onderwijs* (2008) komt de Raad hier nogmaals op terug. In dat advies wordt de aanbeveling gedaan om instellingen en opleidingen voor hoger onderwijs premies te verlenen als zij erin slagen om de uitval te verlagen. De Raad onderkent dat deze premies kunnen leiden tot kwaliteitsonderminning omdat

het financieel aantrekkelijk zou zijn om zo veel mogelijk studenten te laten doorstromen. Om de kwaliteit te handhaven geeft de Raad instellingen en opleidingen in overweging een examen aan het einde van het eerste studiejaar af te nemen. De premiereregeling zou dan van toepassing kunnen zijn op alle instellingen en opleidingen, maar de koppeling aan de examinering is een vrijwillige: een instelling of opleiding kan daartoe besluiten omwille van een kwaliteitsgarantie, maar hoeft dat niet. De kwaliteit kan ook op een andere manier worden aangetoond. Wat dat betreft stelt de Raad dat voor de examinering aangesloten kan worden bij hetgeen de raad eerder adviseerde over *Examinering in het hoger onderwijs* (2004) en over *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006). Van groot belang is dat de examinering opgezet wordt door enkele opleidingen gezamenlijk (niet elke opleiding hoeft mee te doen) en dat externe en internationale deskundigen bij de examinering zijn betrokken.

5. Stand van zaken adviezen en de examenpraktijk

In hoofdstuk 2 werd de kerngedachte die ten grondslag ligt aan de adviezen die de Onderwijsraad sinds 1996 over examinering gegeven heeft, verwoord als dat er een aanmerkelijke afstand moet zijn tussen opleiden en examineren. In de hoofdstukken 3 en 4 werd die kerngedachte geadstrueerd aan de hand van vijf studies die de afgelopen zes jaar geëntameerd zijn. Eerder werden de adviezen van de drie studies die in hoofdstuk 3 samengevat werden door de Raad zelf gekenmerkt als agenderende adviezen en die in hoofdstuk 4 als instrumentele adviezen over de afstand tussen opleiden en examineren. Vanwege het concrete karakter van de instrumentele adviezen, wordt in dit hoofdstuk met name voor de praktische adviezen de stand van zaken in de examenpraktijk van de drie onderscheiden onderwijssectoren geïnterpreteerd.

5.1 Voortgezet onderwijs

In mei 2008 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (zie bijlage 2) die een beleidsreactie op doorlopende leerlijnen taal en rekenen tot onderwerp heeft. De toelichting bij met name advies 5 is aan deze brief ontleend.

Advies 1: Omkeren van de correctievolgorde bij centrale examens

- De aanbeveling van de Raad om de correctievolgorde bij het de centrale examens om te keren, zal op korte termijn niet worden opgevolgd. Zeer recent is door de staatsecretaris wel besloten tot integrale invoering van de tweede correctie, dat wil zeggen dat ook de tweede corrector alle examenwerken moet beoordelen.

Advies 2: Maak schoolexamens losser van het onderwijs, bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen

- Door verschillende instanties wordt op dit moment onderzoek gedaan naar schoolexamens. Wat de bevindingen van die onderzoeken zijn, is op dit moment echter nog niet bekend.

Advies 3: Ontwerp een format diplomasupplementen om de informatiewaarde van het diploma te vergroten

- Wat betreft het voortgezet onderwijs betreft, is het Cito de enige organisatie die op dit moment een diplomasupplement, aangeduid als competentievolgsysteem, in ontwikkeling heeft. Wanneer het competentievolgsysteem aan het voortgezet onderwijs aangeboden wordt, is echter nog niet bekend.

Advies 4: Vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen

- In het voortgezet is het staatsexamen de enige mogelijkheid om zonder regulier onderwijs te volgen examen te doen en een diploma te behalen. In 2005 namen ongeveer drieduizend kandidaten deel aan één van de eindexamens. De indruk bestaat dat het pleidooi van de Raad om deze vorm van zelfstandige examinering te bevorderen nog niet tot een toename van het aantal deelnemers heeft geleid. In 2007 namen ongeveer vijfhonderd kandidaten meer dan in 2005 deel aan het staatsexamen. De indruk bestaat overigens dat deelname aan het staatsexamen in ieder geval niet door de staatsexamencommissie gepropageerd wordt.

Advies 5: Waarborg het basisniveau via examens havo en vwo

- Voornoemde brief van de minister begint met een verwijzing naar het coalitieakkoord waarin afgesproken is dat wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan duidelijk wordt vastgelegd. De basisvaardigheden taal en rekenen staan volgens de minister centraal in de strategische (kwaliteits)agenda's voor primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. De minister heeft zich laten adviseren door de 'Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen' (commissie Meijerink). De kern van het advies van de expertgroep is het ontwerp van het referentiekader taal en rekenen dat is opgebouwd uit vier referentieniveaus die specifiek zijn voor 12, 16 en 18 jaar. In het voortgezet onderwijs worden de onderdelen uit het taal- en rekenonderwijs die relevant zijn voor de doorstroming op de diverse niveaus diagnostisch getoetst. Deze onderdelen gaan bovendien deel uitmaken van een verplichte toetsing: de eindexamens.
- In het kader van dit advies adviseert de Raad ook de eisen ten aanzien van de examens Nederlands, Engels en wiskunde aan te scherpen voor havo en vwo en doet het voorstel dat examinandi een voldoende beoordeling voor ieder van de drie genoemde vakken moeten hebben teneinde in aanmerking te kunnen komen voor een diploma. Momenteel wordt naar dit en andere voorstellen onderzoek gedaan maar de staatssecretaris heeft vooralsnog nog geen besluit over de aanscherping genomen.

5.2 Middelbaar beroepsonderwijs

In mei 2008 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (zie bijlage 3) die de examinering in het mbo op de korte en lange termijn tot onderwerp heeft. De toelichting bij met name advies 3 is aan deze brief ontleend.

Advies 1: Verbeter de interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij

- Dat de interne examendeskundigheid verbetering behoeft, wordt alom in het mbo beseft. Uit navraag bij een aantal toetsleveranciers blijkt dat met name de scholing van beoordelaars voortvarend aangepakt is en dat trainingen van beoordelaars een grote belangstelling genieten.
- Wat de betrokkenheid van derden betreft wordt verwezen naar onderstaand advies 3. Verwacht mag worden dat in het kader van het examenprofiel het bedrijfsleven meer dan voorheen betrokken zal worden bij de examinering.

Advies 2: Voer integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden

- Met ingang van 2010 zal de competentiegerichte kwalificatiestructuur ingevoerd zijn en zal naar verwachting bij alle kwalificaties ook door middel van proeven van bekwaamheid geëxamineerd worden.

Advies 3: Harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering en gebruik bij evc dezelfde kwaliteitsstandaarden als bij de gewone examinering

- In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk voor de examinering. Daardoor zijn meerdere uitvoeringsvarianten mogelijk zoals zelf examens ontwikkelen, samen met andere instellingen examens ontwikkelen of inkopen van centraal ontwikkelde examens en soms ook centraal afgenomen examens. Voorwaarde is echter wel dat al deze varianten aan de examenstandaarden voldoen die voorheen door KCE maar sinds 2008 door de Inspectie van het Onderwijs gehanteerd gaan worden. Ook voor evc-procedures geldt dat aan de examenstandaarden voldaan moet worden.
- Het komende studiejaar worden er experimenten met het zogenoemde examenprofiel uitgevoerd. In het examenprofiel leggen onderwijs en bedrijfsleven nadere afspraken vast over de (standaardisering van) examinering per kwalificatiedossier. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om afspraken over de wijze waarop het bedrijfsleven betrokken is bij de examinering en de wijze waarop de instelling borgt dat de beoordeling van de examens plaatsvindt door een deskundige beoordelaar. Men verwacht dat het examenprofiel de vergelijkbaarheid en transparantie van de examinering (naar bedrijfsleven, naar leerlingen en hun ouders en naar overheid en toezichthouder) verder zal vergroten.
- Vanaf waarschijnlijk schooljaar 2011 gaat gestart worden met de centrale examinering van de Nederlandse taal (lezen en luisteren) en rekenen/wiskunde. Over de uitbreiding naar de moderne vreemde talen wordt later een besluit genomen. Bij de examens voor het mbo 4 niveau zal zo veel mogelijk het niveau en de inhoud van de examens Nederlands en rekenen/wiskunde van het havo worden gevolgd. Voor mbo niveau 1, 2 en 3 hanteert de staatssecretaris het uitgangspunt: centraal ontwikkelde examens waar het kan, decentraal ontwikkelde examens waar het beter past

Advies 4: Verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren

- De Raad is van mening dat in alle branches zelfstandige examinering beschikbaar zou moeten zijn en pleit voor een uitbouw van beschikbare praktijken zoals die in de bouw, de zorg en de kinderopvang, en de metaalindustrie. Een overzicht van waar individuen terecht kunnen om hun competenties met eventueel civiel effect te laten erkennen moet volgens de Raad in ieder geval ontsloten worden voor het publiek, bijvoorbeeld via de projectiedirectie Leren & Werken. Informatie over wat de stand van zaken is, ontbreekt op dit moment.

5.3 Hoger onderwijs

In april 2007 heeft de minister een beleidsreactie (zie bijlage 4) gegeven op het advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006). De toelichting in deze paragraaf is vooral gebaseerd op de beleidsreactie ten aanzien van de aanbevelingen betreffende het hoger onderwijs. Voorafgaand aan de specifieke aanbevelingen geeft de minister eerst een algemene reactie, waarin hij stelt dat hij verdere verbetering van de (professionaliteit van) de examinering van belang acht, maar dat de discussie over de kwaliteitszorg meer wezenlijke aspecten kent, zoals de zorg voor de kwaliteit van het primaire proces in het onderwijs.

Het eerste aangrijpingspunt voor het verbeteren van de kwaliteit van de examinering is de interne kwaliteitszorg van de instellingen. Dit is een taak van instellingsbestuur, personeel en studenten. Zij strekt zich uit van de zorg voor de kwaliteit van het primaire proces tot de kwaliteit van toetsing en examinering. De betrouwbaarheid van de examinering in het Nederlandse hoger onderwijs wordt verzekerd door de interne kwaliteitsbewaking van de instelling. Daarvoor is in de eerste plaats het instellingsbestuur verantwoordelijk. Ook personeel en studenten zijn hierbij via de medezeggenschap betrokken. Zij hebben invloed op de interne kwaliteitszorg via instemmings- en adviesbevoegdheden ten aanzien van het strategisch kwaliteitsbeleid, opleidingscommissies en de procedures in het onderwijs- en examenreglement. Het is van belang dat die bevoegdheden goed worden ingevuld en benut. De verbetering van de participatie aan de medezeggenschap en de betere benutting van de gegeven wettelijke bevoegdheden zijn op dit moment belangrijke actiepunten binnen de studentenbeweging.

Een tweede aangrijpingspunt is de externe kwaliteitsbewaking. Dankzij de introductie van accreditatie in het Nederlandse stelsel, externe visitaties en de activiteiten van de inspectie voor het hoger onderwijs is op dit punt de laatste jaren veel vooruitgang geboekt en is de externe kwaliteitszorg fors versterkt. Het Nederlandse accreditatiestelsel is integraal bij wet geregeld en in vergelijking met het omringende buitenland ruim opgezet. In het beoordelen van de basiskwaliteit van opleidingen besteedt de NVAO veel aandacht aan het niveau van afgestudeerden van die opleidingen.

Een derde aangrijpingspunt is de examinering wat het hoofdonderwerp van het rapport van de Onderwijsraad is. De positie van de examencommissie is geregeld in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de wettelijke vormgeving is mede gebaseerd op de in het hoger onderwijs bestaande waarden en tradities. De hoofdgedachte daarbij is dat de examencommissie onafhankelijk is en dat het hoger onderwijs een eigen professionele verantwoordelijkheid heeft voor de inhoud van het onderwijsprogramma en de inhoud van de examens. Naast het bestaande toezicht van binnen en buiten de instelling zijn het hier vooral de professionele vakgenoten en “peers” die van oudsher een belangrijke kwaliteitsborgende functie vervullen.

Het uitgangspunt voor de verbeteringen die de minister voorstelt is dat professionalisering van de examinering vooral binnen de instelling zelf vorm moet krijgen. Uit gesprekken met deskundigen, de koepels, de inspectie, studenten en

bestuurders blijkt dat verbetering bij examinering zich vooral moet richten op de vorm en professionalisering van examinering en niet zozeer op de inhoud of de kwalificaties die aan de examinering verbonden zijn. Dat strookt met het genoemde uitgangspunt. Ten aanzien van de concrete aanbevelingen geeft de minister de volgende reacties:

Advies 1: Betrek bij examinering derden inclusief externen

De onafhankelijkheid en de professionalisering van de examinering vindt de minister erg belangrijk. Het is één van de peilers waarop de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs rust. Hij uit het voornemen om op korte termijn wettelijke maatregelen te treffen om de verdere professionalisering van de examinering en de positie van examencommissies in het hoger onderwijs te versterken. Deze maatregelen zijn de volgende:

- De onafhankelijkheid van de examencommissie zal in de wet meer expliciet worden benadrukt.
- Het college van bestuur zal de wettelijke taak krijgen om er bij de benoeming van de leden van de examencommissie op toe te zien dat het onafhankelijk functioneren van de examencommissie voldoende is gewaarborgd.
- Externe deskundigen krijgen een grotere rol bij de examinering. Wettelijke belemmeringen die verhinderen dat externe deskundigen worden benoemd in de examencommissie zullen worden weggenomen.
- In de wet zal worden opgenomen dat de examencommissie zelf wordt betrokken bij de vraag in welke gevallen er andere deskundigen van binnen of buiten de instelling kunnen worden benoemd.

Een algemene verplichting om externe examinatoren te benoemen, vindt de minister niet wenselijk. Opleidingen en toetsituaties verschillen vaak van elkaar. Bij promoties zijn in principe steeds externen aanwezig. Ook bij scripties is een zinvolle toepassing denkbaar, maar bij tentamens kan verplichte toepassing problematisch zijn en bovendien een kostbare zaak worden. Deze mening van de minister wordt onderschreven door de VNSU: "Externe deskundigen zullen – vooral voor bepaalde wetenschapsgebieden - gewoon niet beschikbaar zijn of onbetaalbaar zijn". De minister acht het daarom beter om in de wet op te nemen dat de examencommissie zelf wordt betrokken bij de vraag in welke gevallen er andere deskundigen van binnen of buiten de instelling kunnen worden benoemd. Verder zal hij laten onderzoeken hoe de inzet van externe deskundigen verder kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld in het kader van de aanpassing van het systeem van accreditatie na 2009.

Advies 2: Stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering

Het advies van de Raad is met name gericht op opleidingen in het hoger onderwijs waarvoor een gereguleerd beroepsbeeld bestaat (arts, accountant en architect). Als belangrijke aanzet hiervoor noemt de Raad de tussentijdse integrale toetsing bij geneeskunde. De minister meent dat de mogelijkheden om deze aanbeveling te realiseren afhangen van de situatie en per opleiding fors verschillen. Omdat er een spanningsveld kan zijn tussen de voordelen van een meer uniforme examinering en anderzijds het streven naar de noodzakelijke diversiteit en heterogeniteit die nodig zijn om innovaties in het hoger onderwijs te realiseren, vraagt hij zich af of gezamenlijke examinering wel wenselijk is in een hoger onderwijsstelsel waarin juist

meer differentiatie wordt gestimuleerd, tenzij het gebeurt op vrijwillige basis en vanwege de acceptatie van wederzijdse kwaliteit. Harmonisatie in plaats van uniformering acht hij meer op zijn plaats. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het streven naar gezamenlijke of geharmoniseerde eindtermen en naar gezamenlijke examinering. Deze aanbeveling is tot de instellingen gericht en het is aan hen de afwegingen te maken die in dit opzicht nodig zijn.

Advies 3: Zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling.

In haar reactie op het advies van de Onderwijsraad heeft de VSNU de vraag aan de orde gesteld "of de aanbevelingen in het advies om te komen tot geharmoniseerde eindtermen en examens wel passen bij een belangrijke ontwikkeling in het hoger onderwijs, namelijk dat het onderwijs inhoudelijk heterogener zal worden: andere accenten zullen worden gelegd, verschillende specialisaties ontstaan en wellicht zullen er zelfs kwaliteitsverschillen ontstaan". Vanuit deze visie wordt een losser verband tussen het onderwijsprogramma en examinering afgewezen en wordt de vrees uitgesproken dat pogingen tot verplichte harmonisatie zullen verzanden in "eindeloze regelgeving en bureaucratie". De kern van de zaak is in die opvatting dat in het hoger onderwijs de professionals de inhoud en de doelstellingen van het onderwijs bepalen én meten.

De minister is het eens met de Onderwijsraad dat de toegankelijkheid van de examens waar mogelijk wordt vergroot. Hij deelt echter ook de opvatting van de VNSU dat de inhoud van de opleiding en de examinering tot de primaire verantwoordelijkheid van de professionals in het hoger onderwijs behoort en dat we terughoudend met wetgeving moeten omgaan als het gaat om autonome waarden van het hoger onderwijs.

De minister stelt dat niet de examinering het vertrekpunt is bij de toegankelijkheid, maar het maatwerk dat eraan voorafgaat. Maatwerk in de examinering is een mogelijke afgeleide daarvan. Het is dus belangrijk dat bij de bevordering van de toegankelijkheid ook naar de vraagkant wordt gekeken. Met dit laatste wordt waarschijnlijk bedoeld dat het aan de instellingen is om per opleiding voor elke individuele student te bekijken welk opleidingstraject het meest wenselijk is gegeven diens vooropleiding of elders verworven competenties en dat de wijze van toetsing hierop moet worden afgestemd. Verder wijst de minister op de reeds bestaande mogelijkheid in de wetgeving om examens af te leggen die niet gekoppeld zijn aan het reguliere onderwijstraject via het instituut van de "extraneus".

Daarnaast moet de examencommissie heldere procedures vastleggen voor de omgang met evc en de toetsing daarvan. De verbeteringen van de toegankelijkheid van de examinering en de uitbreiding van de zelfstandige beoordeling die de Onderwijsraad bepleit, moeten naar het oordeel van de minister dan ook vooral in dit perspectief worden gezien. De maatregelen die hij overweegt om de toegankelijkheid te verbeteren zijn vooral daarop gericht. De specifieke maatregelen zijn:

- In de wet zal moeten worden vastgelegd dat, wanneer een instelling er voor kiest om evc-procedures op te zetten, het de examencommissie is die expliciet deze taak krijgt.
- De wet zal ook een regeling moeten bevatten met betrekking tot de toetsing van evc-kandidaten die niet zijn ingeschreven.

- Er zal nader onderzoek plaatsvinden naar de vraag welke factoren bevorderend en begunstigend werken voor de omgang en toetsing van studenten met evc-kwalificaties en hoe kan worden bevorderd dat het hoger onderwijs zich op dit punt meer vraaggericht opstelt. Daarbij wordt de vraag betrokken of de "good practice" die zich thans in het hoger beroepsonderwijs lijkt te ontwikkelen ook toepasbaar kan zijn voor het wetenschappelijk onderwijs en zo ja, onder welke voorwaarden. Naar aanleiding daarvan kan tevens worden bezien of de stimuleringsregeling evc, zoals die thans in het hoger beroepsonderwijs fungeert een bredere toepassing kan krijgen. In dat onderzoek moeten ook de ervaringen met organisatievormen van esc-toetsen worden betrokken die recent in België (validerings-instituut) en Frankrijk zijn opgedaan.

Advies 4: Richt een open hoger onderwijs exameninstelling in

In de beleidsreactie wordt op dit advies in het geheel niet gereageerd. Wel worden maatregelen genoemd die op korte termijn zullen worden getroffen ter verdere professionalisering van de examinering en de versterking van de positie van examencommissies in het hoger onderwijs. Deze maatregelen zijn:

- Een wettelijke opdracht aan de examencommissie om naast het vaststellen van regels voor de goede gang van zaken, het organiseren en coördineren, ook binnen het examenreglement richtlijnen en beoordelingsnormen vast te stellen voor toetsing en examinering. Daarmee wordt de expliciete verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de toetsing en examinering vastgelegd die onder haar verantwoordelijkheid plaatsvindt.
- Examinering is een onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs dat beoordeeld wordt in de accreditatieprocedure. Zoals ook de Onderwijsraad in *Examinering in het hoger onderwijs* (2004) opmerkt, is dit thans geen zwaarwegend aspect. Als het onderdeel examens en toetsing negatief wordt beoordeeld hoeft dat nu niet tot een negatief eindoordeel te leiden. Na de huidige accreditatieronde moet - conform het voorstel van de Onderwijsraad en in overleg met de NVAO - het accreditatiekader worden aangepast. "Beoordeling en toetsing" moet een volwaardig onderdeel vormen, zodat een opleiding de accreditatie kan verliezen bij een onvoldoende score op dit gebied.
- Recent heeft een aantal universiteiten het initiatief genomen om via vergelijking en wederzijdse erkenning van elkaars onderwijskwalificaties te komen tot gemeenschappelijke basiskwalificaties. De minister ondersteunt dit initiatief van harte omdat het de interne kwaliteitssturing richt op het toetsbeleid en op de professionalisering van docenten.
- De procedure rond klachten en geschillen zal in het algemeen, en ook specifiek met betrekking tot de examens, worden vereenvoudigd, zodat de rechtsgang voor de student die ontevreden is over de gang van zaken rond tentamens of examens eenvoudig, transparant en laagdrempelig is. Bij het vormgeven van eenvoudige en doeltreffende rechtsbescherming voor studenten wordt ook bezien hoe de onafhankelijke rol van de examencommissie bij klachten en geschillen gewaarborgd kan blijven.

De in de beleidsreactie genoemde voornemens zijn tot dusverre nog in niet concrete maatregelen omgezet. In het onlangs verschenen Onderwijsverslag 2006/2007 rapporteert de Inspectie over een in 2007 gehouden onderzoek onder een

representatieve steekproef naar het functioneren van examencommissies. Slechts in 20% van de gevallen zitten een of meer leden van buiten de opleiding in deze commissies. Een derde van de commissies onderzoekt (vrijwel) nooit de kwaliteit van toetsen en 20% van de commissies beschikt niet over richtlijnen voor beoordeling en normering. Op minder dan de helft van de opleidingen vindt scholing van docenten plaats in de constructie, afname en beoordeling van toetsen. Een derde van de commissies ziet zelf zwakke punten: de grootste punten van zorg zijn de objectiviteit en gelijke hantering van beoordelingscriteria. Er is grote behoefte aan formalisering van procedures en richtlijnen.

In de beleidsreactie van de minister op het Onderwijsverslag (20 mei 2008) verwijst de minister naar zijn beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad (zie bijlage 4), waarin hij aangaf maatregelen te zullen nemen om de professionalisering van de examinering en de positie van de examencommissie te versterken. De minister vermeldt nu dat er op dit moment een wetsvoorstel daarover wordt voorbereid. In de beleidsreactie is tevens een paragraaf opgenomen over een nieuw accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs dat in 2010 in werking zal treden. Daarover wordt opgemerkt dat in het nieuwe stelsel meer aandacht zal komen voor het streven van de instellingen naar hogere kwaliteit. Het in de eerder gegeven beleidsreactie genoemde voornemen om in de accreditatie van opleidingen meer aandacht te besteden aan het aspect 'beoordeling en toetsing' wordt in de beleidsreactie van mei 2008 niet meer genoemd. Ook in de kwaliteitsagenda voor het hoger en wetenschappelijk onderwijs 'Focus op kwaliteit' waarmee de Tweede Kamer begin 2008 heeft ingestemd, komt dit aspect niet aan de orde, evenmin als in de brief van februari 2008 van de minister aan de Tweede Kamer betreffende het nieuwe accreditatiestelsel.

6. CONCLUSIES

De aard en het effect van de adviezen die de Onderwijsraad de afgelopen jaren over examinering in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs heeft uitgebracht, waren het object van onderzoek in voorgaande hoofdstukken van dit rapport. Op basis van de analyse van de adviezen werd in hoofdstuk 2 van het rapport geconstateerd dat de kerngedachte van de adviezen van de afgelopen jaren geweest is dat er volgens de Raad een aanmerkelijke afstand zou moeten zijn tussen opleiden/onderwijzen en beoordelen/examineren. Bedoelde afstand geeft het examen civiel effect zodat alle betrokkenen bij de examinering, de afgestudeerden en hun ouders, vervolgopleidingen, werkgevers en de overheid vertrouwen hebben in de kwalificaties die door de afgestudeerden zijn verworven. Bedoelde afstand maakt het onderwijs ook meer toegankelijker doordat personen die elders, buiten het formele onderwijs of opleidingen vergelijkbare competenties hebben verworven in staat worden gesteld een diploma of certificaten te behalen met vergelijkbare civiele effecten als de formeel gevolgde opleidingen.

In het advies *Examinering in Ontwikkeling* (2002) heeft de Onderwijsraad de voorgestelde scheiding tussen opleiden en examineren uitgewerkt in een mogelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Die verantwoordelijkheidsverdeling betreft een achttal aspecten van examinering: de vaststelling van landelijke eindtermen, de ontwikkeling en vaststelling van landelijke examenstandaarden, de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van examens en het intern en extern toezicht op examens. Wanneer de voorstellen van de Onderwijsraad vergeleken worden met de maatregelen die reeds zijn genomen dan wel in de voornemens liggen, dan wel in onderzoek zijn, kan worden vastgesteld dat over het geheel genomen de voorstellen van de Onderwijsraad in redelijke mate ingang hebben gevonden in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Met name de voornemens tot het vastleggen van leerstandaarden in het voortgezet onderwijs en het invoeren van centrale examens voor taal en rekenen in het mbo, laten zien dat de adviezen met betrekking tot de overheid als verantwoordelijke voor de vaststelling van examenstandaarden serieus zijn genomen. In voornoemd advies van de Raad werd overigens niet ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het hoger onderwijs aangezien de examinering in het hoger onderwijs vrijwel uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen behoort.

In het advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) geeft de Raad concrete aanbevelingen voor de bevordering van de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van de examens in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs voor de korte en middellange termijn. Met verwijzing naar de bespreking van bedoelde aanbevelingen hoofdstuk 5 kan vastgesteld worden dat een groot aantal aanbevelingen van de Raad ingang hebben gevonden in het beleid en in de onderwijspraktijk van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Wat betreft het hoger onderwijs moet echter geconstateerd worden dat zelfs de weinige concrete aanbevelingen die voor die

sector zijn gedaan om de examenpraktijk te verbeteren tot op heden niet zijn opgevolgd.

Concluderend kan worden gesteld dat de kerngedachte van de Onderwijsraad, de gewenste afstand tussen opleiden en examineren, die de laatste jaren geleid heeft tot concrete aanbevelingen, redelijk tot goed weerklank heeft gevonden in het beleid en de praktijk van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs lijkt het echter bijzonder problematisch te zijn om een scheiding tussen opleiden en examineren te realiseren. Blijkbaar is er voldoende vertrouwen in de professionaliteit van de opleidingen zelf en van de examencommissies dat een sterke scheiding van opleiden en examineren daar niet aan de orde is. Gezien de reacties van de minister op de adviezen van de Onderwijsraad en de onderzoeken van de Inspectie is deze scheiding ook in de nabije toekomst niet te verwachten. Gegeven het laatste onderzoek van de Inspectie is het echter zeer de vraag of dit vertrouwen terecht is. Door de grote instroom van studenten in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs en de druk om de rendementen te verhogen, is het niet ondenkbaar dat op termijn twijfels zullen ontstaan over de waarde van de diploma's. Het voornemen van de minister om via een wetwijziging de examinering te verbeteren, zal hooguit leiden tot nieuwe procedures die in de praktijk veelal niet zullen worden nageleefd. Het voornemen om in het nieuwe stelsel van accreditatie de examinering expliciet als beoordelingsaspect op te nemen, lijkt hiervoor maar ten dele een oplossing te bieden. In dit nieuwe stelsel van accreditatie zijn opleidingen namelijk niet meer verplicht om deel te nemen aan een externe beoordeling. Daarmee wordt de bewaking van de kwaliteit van examens nog meer dan thans het geval is een interne aangelegenheid.

Bijlage 1

Geraadpleegde literatuur

1. Onderwijsraad (1996). *Examenprogramma's Fries havo/vwo*. Den Haag: Onderwijsraad
2. Onderwijsraad (1997). *Concept-examenprogramma's mavo/vbo*. Den Haag: Onderwijsraad
3. Onderwijsraad (1998). *Examenprogramma's lichamelijke opvoeding 2 havo/vwo*. Den Haag:Onderwijsraad
4. Onderwijsraad (1999). *Examenbesluit havo/vwo*. Den Haag: Onderwijsraad
5. Onderwijsraad (1999). *Eindexamenbesluit mavo/vbo*. Den Haag: Onderwijsraad
6. Onderwijsraad (2002). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad
7. Onderwijsraad (2004). *Examinering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
8. Onderwijsraad (2004). *De blik naar buiten: transparantie en kwaliteitsborging van examinering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
9. Onderwijsraad (2006). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad
10. Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad

Bijlage 2

Brief 'Beleidsreactie Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen' van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag Ons kenmerk
VO/OK/12375

Onderwerp
Beleidsreactie Doorlopende Leerlijnen Taal en
Rekenen.

1. **Achtergrond**

In het Coalitieakkoord hebben we afgesproken dat wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan duidelijk wordt vastgelegd. De basisvaardigheden taal en rekenen staan centraal in de strategische (kwaliteits)agenda's voor primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Er is sprake van urgentie: uit (internationaal vergelijkende) onderzoeken als PISA komt naar voren dat Nederlandse leerlingen minder goed presteren op deze basisvaardigheden dan voorheen het geval was. En juist een goede beheersing van deze vaardigheden is essentieel voor een succesvolle onderwijsloopbaan en voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Taal- en rekenvaardigheden beïnvloeden de prestaties in alle andere vakken.

Door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor de basisvaardigheden en het grotere belang daarvan binnen het onderwijs heeft de Inspectie van het Onderwijs een meerjarig onderzoeksprogramma opgezet naar de prestaties van leerlingen op het gebied van de basisvaardigheden Nederlandse taal, rekenen en sociale omgang, en naar de activiteiten van scholen op dit terrein. Dit onderzoeksprogramma gaat over het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo. Op 27 februari 2008 hebben wij drie rapporten van de Inspectie over (basale) taalvaardigheden aan uw Kamer gezonden (Kamerstukken 2007-2008, 31 293 en 31 289, nr. 5 van 5 maart 2008).

Deze inspectieonderzoeken onderstrepen het belang van ferme en gerichte acties om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren: de taalvaardigheid van vooral de taalzwakkere leerlingen moet worden verbeterd. De Inspectie geeft aan dat er grote behoefte bestaat aan leerstandaarden of vaste referentieniveaus voor de basisvaardigheden op verschillende momenten in het onderwijstraject van elke leerling met de daarbij behorende toetsen. Daarbij tekent zij aan dat het hebben van referentieniveaus niet voldoende is: op schoolniveau moet dit handen en voeten krijgen, zeker ook voor de zwakkere leerlingen. Er blijken grote verschillen tussen scholen te zijn in de mate waarin zij invloed uitoefenen op het taalvaardigheidniveau van hun leerlingen.

In 2005 bleek dat te veel leerlingen die instroomden bij de pabo-opleidingen onvoldoende scoorden op basisvaardigheden voor taal en rekenen. Dit is zorgelijk, want de pabo-student van nu is de leraar van

morgen. De constatering dat veel leerlingen die bij de pabo-opleiding instromen de basisvaardigheden onvoldoende beheersen, is een signaal dat er in het gehele stelsel een verbetering van het taal- en rekenonderwijs nodig is, want er is immers niet één specifieke vooropleiding voor de pabo.

Wat nodig is, is een goede doorlopende leerlijn voor taal en rekenen, van de voor- en vroegschoolse educatie (vve), het primair en voortgezet onderwijs tot en met het hoger onderwijs. Dit is per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid van alle sectoren. Want het gaat er niet alleen om, dat *binnen* een sector het taal- en rekenonderwijs op orde is, maar ook en vooral dat de aansluiting tussen de sectoren goed is. Dan weten 'aanleverende' scholen waar leerlingen naartoe moeten en weten 'ontvangende' scholen over welke kennis en vaardigheden leerlingen geacht worden te beschikken. En juist die bovensectorale aanpak vereist aanvullende maatregelen.

'Goed bestuur' en autonomie zijn kernbegrippen in het onderwijsbeleid van de laatste jaren. Vanuit de gedachte dat scholen en leraren, de deskundigen dus, het beste zelf kunnen bepalen hoe zij een goed onderwijsaanbod realiseren, treedt de overheid op het terrein van de regelgeving terug. Maar bij het vraagstuk van de doorlopende leerlijnen en de aansluiting binnen en tussen de verschillende sectoren van het onderwijs heeft de autonomie van scholen duidelijke grenzen. De autonomie van de één is immers de onvrijheid van de ander: de verschillende onderdelen van het onderwijs zijn afhankelijk van elkaar. Het gevolg kan zijn dat leerlingen vastlopen op de verschillende 'schakels' binnen het stelsel.

'Optimaliseren van doorlopende leerlijnen' betekent dat het onderwijssysteem zó in elkaar moet zitten, dat er in zowel vakinhoudelijke, vakdidactische en leer- en ontwikkelingspsychologische zin sprake is van een passende en logische ordening en opbouw van de leerstof. Dat is voor het grootste deel de verantwoordelijkheid van scholen en docenten. Maar juist op het punt van de doorstroming en doorlopende leerlijnen ligt er echter ook een overheidsverantwoordelijkheid. Daarom hebben wij vorig jaar de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie Meijerink) geïnstalleerd. Op 23 januari jl. heeft zij haar eindrapport aan ons aangeboden.

2. Hoofdlijnen van het advies van de expertgroep

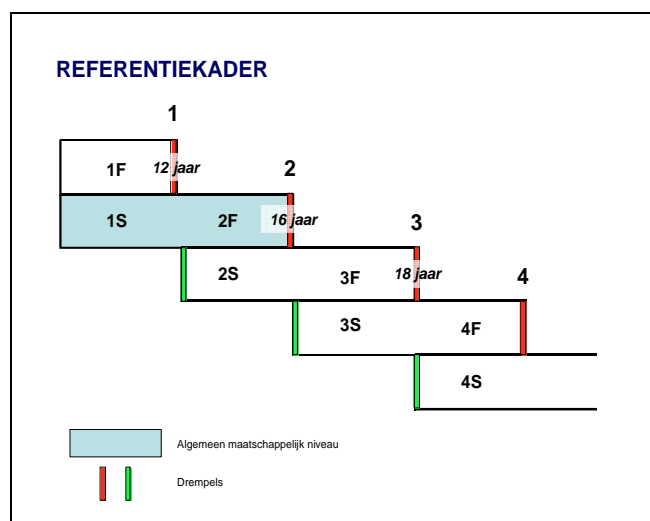
De kern van het advies van de expertgroep is het ontwerp van het referentiekader taal en rekenen, dat is opgebouwd uit vier referentieniveaus. Die zijn specifiek voor 12, 16 en 18 jaar. In de referentieniveaus wordt zichtbaar welke kennis en vaardigheden noodzakelijk of na te streven zijn, hoe onderdelen ervan op elkaar aansluiten, hoe bepaalde kennis en vaardigheden worden onderhouden en welke kennis en vaardigheden worden verdiept. Met het vaststellen van de basiskennis en basisvaardigheden zijn twee doelen verbonden. Ten eerste een samenhangend curriculum voor taal en rekenen, binnen en over onderwijssectoren heen, en ten tweede het verbeteren van de taal- en rekenprestaties van leerlingen. Met betrekking tot 'rekenen' is in het advies uitgegaan van wat in het spraakgebruik 'rekenen' wordt genoemd, maar wat wettelijk en in examenprogramma's een subdomein is van het schoolvak rekenen en wiskunde (po) of wiskunde (vo en mbo).

Tijdens hun schoolloopbaan komen leerlingen verschillende 'overgangen' of 'drempels' tegen. Deze drempels bevinden zich binnen een onderwijssector of op de overgangen van de ene naar de andere

onderwijssector. Idealiter weet de 'aanleverende' instelling wat leerlingen in de 'ontvangende' instelling nodig hebben, en de 'ontvangende' instelling weet welke kennis en vaardigheden de leerlingen intussen hebben verworven. Maar in de praktijk blijken onderwijsprogramma's aan beide zijden van deze drempels op het gebied van basiskennis en basisvaardigheden van taal en rekenen echter vaak niet goed aan te sluiten. De referentieniveaus die de expertgroep heeft ontworpen zijn daarom juist sectoroverstijgend beschreven en dienen daarmee als ijkpunt voor de 'afnemende' en 'afleverende' instelling. Het advies geeft een eerste aanzet om de referentieniveaus voor de verschillende leeftijden te vertalen naar de verschillende onderwijstypen.

Het vaststellen van referentieniveaus mag er in de ogen van de expertgroep niet toe leiden dat leerlingen zich niet verder kunnen ontwikkelen. Daarom zijn de vier referentieniveaus verdeeld in twee kwaliteiten: een *fundamentele kwaliteit* (F) en een *streefkwaliteit* (S). De fundamentele kwaliteit hoort door alle leerlingen gerealiseerd te worden. De streefkwaliteit is een uitdagend perspectief voor leerlingen die op dat moment meer aankunnen. Het niveau 2F is gedefinieerd als algemeen maatschappelijk niveau. Iedereen in Nederland moet dit niveau (kunnen) behalen.

Schematisch weergegeven:



De expertgroep adviseert OCW de referentieniveaus in een sectoroverstijgend document vast te stellen, ze verplichtend voor te schrijven en in te zetten op continue kwaliteitsbewaking, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de school. In elke sector dienen de referentieniveaus gepaard te gaan met een verplicht verificatiesysteem (toetsing en waardering).

De overheid dient volgens de expertgroep prioriteit te geven aan basiskennis en basisvaardigheden voor taal en rekenen en te investeren in de noodzakelijke voorwaarden (scholing, tijd en middelen) om een substantiële niveauverhoging te bereiken. De expertgroep ziet de referentieniveaus slechts als een eerste begin aangezien met name de vakinhoudelijke en didactische afstemming tussen de verschillende onderwijssystemen nog veel verder moet worden ontwikkeld. Niet voor niets legt de expertgroep de nadruk op diverse vormen van nascholing van leraren: nascholing gericht op de eigen

taal- en rekenvaardigheden, gericht op het verbeteren van het leren door de leerlingen en gericht op coördinerende activiteiten binnen het taal- en rekenbeleid. Er moet volgens de expertgroep in het primair en voortgezet onderwijs ook kritisch gekeken worden naar de verhouding tussen Nederlands en rekenen en de andere leergebieden. De expertgroep pleit ook voor meer onderwijstijd voor taal en rekenen (zowel ná, binnen als naast het onderwijs) en een extra leerjaar (voor leerlingen die dat nodig hebben) wordt daarbij niet uitgesloten. Het toezicht door de Inspectie moet naar het oordeel van de expertgroep inzichtelijk gaan maken hoe scholen presteren, gemeten aan de hand van de referentieniveaus.

De expertgroep adviseert om voor de pabo en tweedegraads lerarenopleidingen een duidelijke instroomeis te definiëren (te weten niveau 3F) en de referentieniveaus op te nemen in de bekwaamheidseisen. De brede bevoegdheid van de leraren dient te worden gehandhaafd, maar de expertgroep stelt een diplomasysteem voor waarin specialisaties met bijbehorende certificaten worden behaald. Om het onderwijs op de pabo en tweedegraads lerarenopleidingen doelgerichter te maken wordt geadviseerd om te komen tot een gemeenschappelijk *eindniveau*.

De expertgroep sluit het advies af met aanbevelingen voor de implementatie. Voorgesteld wordt om een agentschap in te richten dat over de sectoren heen de implementatie van referentieniveaus bevordert, door onder meer:

- ondersteuningsaanbod te organiseren en te entameren;
- scenario's te ontwikkelen voor effectieve vormgeving van taal- en rekenonderwijs;
- implementatievragen van de scholen te expliciteren;
- communicatie, ook tussen de sectoren, te verzorgen en;
- activiteiten binnen de sectoren te stimuleren en te coördineren.

Door de expertgroep wordt voorgesteld om, vooruitlopend op spoedige wettelijke voorschriften, al *pilots* te starten waarin scholen op onderdelen ervaringen met het referentiekader kunnen opdoen. Om de implementatie intensief en overzichtelijk te maken wordt een maximale realisatieperiode (curriculumduur plus 1 jaar) voorgesteld en wordt gepleit voor extra middelen.

De expertgroep doet ook enkele sectorspecifieke aanbevelingen die gevolgen zullen hebben voor de verschillende systemen van toetsing en examinering:

- laat voor het primair onderwijs een eindtoets ontwerpen voor 1F- en 1S-niveau, eventueel bij of in de bestaande eindtoetsen voor het basisonderwijs. Onderzoek de mogelijkheid deze eindtoets te verplichten voor alle leerlingen;
- zorg ervoor dat in het voortgezet onderwijs (vmbo, havo en vwo) de doorstroomrelevante onderdelen uit het taal- en rekenonderwijs op de diverse niveaus worden getoetst, hetzij als voorwaarde voor deelneming aan het centrale examen, hetzij als onderdeel van het centraal examen, dan wel van het schoolexamen en;
- verplicht het mbo om voor taal en rekenen een vorm van centrale examinering in te voeren.

3. Reactie op het advies van de Expertgroep

Ondanks de relatief korte ontwikkelperiode en de complexe materie kan gesproken worden van een gedegen advies, zowel naar inhoud als naar proces. Daar zijn we de expertgroep zeer erkentelijk voor. De urgentie van een directe aanpak van de problemen door maatregelen te treffen voor een kwalitatieve inhaalslag en voor verbetering van de structurele situatie wordt nog eens onderschreven door de uitkomst van de Toets Taal en Rekenen die door Cito in januari 2008 is afgenomen onder 15.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. In lijn met het advies van de expertgroep staan wij dan ook voor:

- het omhoog brengen van het niveau van het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren;
- het vaststellen van referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde met fundamentele en streefkwaliteiten in alle sectoren ;
- een sectoroverstijgende aanpak in het belang van doorlopende leerlijnen taal en rekenen.

Het beheersen van de basisvaardigheden voor taal en rekenen is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede ontwikkeling van de verdere (school)loopbaan.

Het advies geeft ons inziens een duidelijke richting, maar werpt wel vragen op over de uitvoering. Zo moet bijvoorbeeld voor de structurele implementatie de 'koppeling' van de 4 referentieniveaus met de bijbehorende fundamentele- en streefkwaliteiten aan de verschillende onderdelen en overgangen van het Nederlandse onderwijsstelsel nog grotendeels worden gemaakt. De koppelingen die al voorgesteld zijn door de expertgroep vormen het uitgangspunt voor een inhaalslag op de korte termijn. Zorgvuldig overleg met deskundigen, leraren en schoolleiders, zowel op de korte als op de lange termijn is noodzakelijk. Om de adviezen van de expertgroep in de dagelijkse onderwijspraktijk te laten 'landen' zullen immers zowel door de overheid als door scholen maatregelen getroffen moeten worden. De referentieniveaus zullen door OCW worden vertaald naar de eindtermen, kwalificatiedossiers en examenprogramma's. Uitgangspunt daarbij is een sectoroverstijgende aanpak met ruimte voor sectorspecifieke uitwerking (zie paragraaf 3.1).

Wij beschouwen de aanbevelingen van de expertgroep als een goed vertrekpunt om daadwerkelijk doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen te realiseren en de leerprestaties van leerlingen te verbeteren. Op basis van verschillende onderzoeken kan geconcludeerd worden dat het hanteren van absolute leerstandaarden zoals de referentieniveaus en het systematisch toetsen van de leerprestaties en –vorderingen van leerlingen een positief effect hebben op de leerresultaten. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat centrale examinering bijdraagt aan onderwijskwaliteit. Onderwijsstelsels die gekenmerkt zijn door centrale examens en autonomie voor scholen scoren beter op de internationaal vergelijkbare PISA wiskundetest (zie bijvoorbeeld L. Wößmann, 2005, *The effect heterogeneity of central examinations: evidence from TIMSS, TIMSS-repeat and PISA, Education Economics*, vol.13(2), p.143-169). Onderzoek toont ook aan dat transparantie van leerprestaties een sleutel is tot gericht onderwijsbeleid, zowel op school- als op landelijk niveau. Gericht werken met referentieniveaus stimuleert de resultaatgerichtheid van scholen en leidt tot een verbetering van de prestaties van leerlingen. Door het werken met de referentieniveaus verandert de relatie tussen leraar en leerling: er is een gezamenlijk streven om met de leerling een gemeenschappelijk doel te halen

(Kuhlemeier e.a., 2002). Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusies en aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem.

Binnen de verschillende sectoren zijn al verschillende acties gaande op het gebied van het taal- en rekenonderwijs. In de verschillende kwaliteitsagenda's wordt hierop ingegaan. Het advies van de expertgroep biedt een unieke kans om deze verschillende acties elkaar te laten versterken. De implementatie op school- en instellingsniveau is primair een zaak van de (professionals in de) sectoren zelf. Voor het opstellen van deze beleidsreactie is met de sectoren overlegd over vijf hoofdonderwerpen: sectoroverstijgende regelgeving voor rekenen en taal, intensivering taal- en rekenonderwijs, toetsing, ondersteuning en leraren. In deze besprekingen is onze eerste reactie op het advies van de expertgroep getoetst aan de opvattingen die in de sectoren hierover leven en is de beleidslijn op onderdelen aangescherpt. De gesprekken hadden ook als doel om scherp te krijgen welke rollen de sectoren (en de sectororganisaties) hierbij voor zichzelf en voor anderen voor ogen hebben.

Wij sluiten aan bij de aanbeveling van de expertgroep om zo snel mogelijk duidelijk te maken wanneer de beschrijving van de referentieniveaus en de bijdragen aan de doorlopende leerlijnen taal en rekenen definitief en structureel zullen zijn. Een logische realisatieperiode voor een structurele verbetering zou de curriculumduur + 1 jaar zijn. Voor de structurele verbeteringen zullen, in lijn met de aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem, 'veldraadplegingen' en *pilots* worden opgezet. Gelet op de urgentie die breed wordt gevoeld moet er echter al op korte termijn een inhaalslag worden gemaakt, waarvan binnen 2 jaar al resultaten zichtbaar moeten zijn. In deze beleidsreactie komt deze tweedeling voortdurend terug: enerzijds de start met maatregelen voor een structurele verbetering (curriculumduur + 1 jaar) en anderzijds nu starten met een inhaalslag (resultaat binnen twee jaar).

Deze beleidsreactie concentreert zich op de al eerder genoemde vijf thema's: sectoroverstijgende regelgeving, intensivering taal en rekenonderwijs, toetsing, ondersteuning en leraren. Doel is dat het niveau van het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren omhoog gaat en dat scholen hier duurzaam aan werken. Hierbij hanteren we de volgende uitgangspunten.

1. Voor alle betrokkenen moet helder en transparant zijn wat leerlingen wanneer geleerd zouden moeten hebben. Ook moet aangetoond kunnen worden over welke kennis en vaardigheden leerlingen feitelijk beschikken. Daarom komen er heldere referentieniveaus voor rekenen/wiskunde en taal voor alle sectoren;
2. Deze referentieniveaus dienen verschillende doelen voor alle sectoren. Allereerst hebben zij tot doel de lat voor beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen hoger te leggen: er zullen meer leerlingen moeten worden opgeleid voor het fundamentele kwaliteitsniveau en ook meer leerlingen voor het streefniveau. Ten tweede maken referentieniveaus het mogelijk op individueel leerlingniveau te voorzien in objectieve en gevalideerde gegevens over de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen voor de aansluiting tussen 'toeleverende' en 'ontvangende' scholen en instellingen. Ten slotte dienen de referentieniveaus binnen

scholen en instellingen als ijkpunt om de ontwikkeling van individuele leerlingen optimaal te kunnen volgen.

3. Degenen die met de referentieniveaus gaan werken moeten zich erin herkennen en er zich 'eigenaar' van voelen. Eigenaarschap op de werkvloer is dan ook essentieel.
4. Ten slotte staat voor ons voorop dat het niet voldoen aan de referentieniveaus van de echte zorgleerlingen in het leerplichtig onderwijs er niet toe mag leiden dat hun leerloopbaan hapert en bepaalde leerroutes op voorhand definitief geblokkeerd worden. Er zal dan ook worden voorzien in arrangementen om deze leerlingen niet buiten de boot te laten vallen. Voor taal- en/of rekenzwakke leerlingen zullen maatwerktrajecten worden ontwikkeld. Voor leerlingen 'die sneller gaan dan gemiddeld' worden streefkwaliteiten gedefinieerd.

3.1 Sectoroverstijgende regelgeving voor taal en rekenen

We gaan de referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde vastleggen. Dit moet gebeuren in een vorm die garandeert dat de referentieniveaus voor de verschillende sectoren op elkaar zijn afgestemd. De referentieniveaus moeten immers richting geven aan het onderwijs in alle sectoren en met betrekking tot de overgangen *tussen* de sectoren, zodat het voor iedereen helder is over welke kennis en vaardigheden een leerling op een bepaalde leeftijd op een bepaald niveau moet beschikken. De referentieniveaus die zijn opgesteld door de expertgroep zijn gebaseerd op professionele oordelen en kunnen op hoofdlijnen rekenen op draagvlak, ook bij docenten. De referentieniveaus zijn echter nog niet uitgebreid met het veld besproken en in de praktijk beproefd. Het is belangrijk dat diegenen voor wie de referentieniveaus houvast moeten bieden, zoals docenten en schoolleiders, zich erin herkennen en zich er 'eigenaar' van voelen. Daarom wordt er in 2008 tijd genomen om de referentieniveaus voor te leggen en zo nodig inhoudelijk te laten aanpassen door een groep deskundigen inclusief leraren en ze daarna te bespreken met het veld. De expertgroep beveelt een extra ontwikkeltijd - gelet op de relatief korte ontwikkeltijd die zij had - ook aan. In het najaar vinden brede 'veldraadplegingen' plaats, waarin de referentieniveaus worden voorgelegd aan schoolleiders en leerkrachten. Van september 2008 tot augustus 2010 zal de tijd worden genomen voor sectorale en regionale intersectorale *pilots* (gericht op de overgangen tussen sectoren) waarin de vertaling van de referentieniveaus naar het onderwijsproces zorgvuldig bekeken zal worden. De effecten van toetsing, de impact van de maatregelen op leraren en scholen en de verdere benutting van leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen (ELO's) zullen nader onderzocht worden. Deze *pilot*-periode kan gelijk oplopen met het wetgevingstraject, dat 1 à 2 jaar zal vergen. In december 2008 worden de referentieniveaus, na consultatie en zo nodig inhoudelijke aanpassing van de referentieniveaus door een groep deskundigen inclusief leraren en vervolgens een brede veldraadpleging, vastgesteld. In augustus 2010 worden ze verankerd in wetgeving.

Parallel aan de pilots worden de referentieniveaus wettelijk vastgelegd, zodat deze richtinggevend worden voor het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren. Zo wordt recht gedaan aan de onderlinge samenhang. Voor de instroomeis voor het hoger onderwijs geldt dat deze rechtsreeks gebaseerd zijn op de diploma's en vakken van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De WHW zal daarom niet aangepast hoeven te worden. Het wetgevingstraject vergt in totaal ongeveer 2 jaar (van

intern concept tot Staatsblad) maar kan parallel aan de pilots worden vormgegeven. De bevindingen uit de pilots zijn immers niet bepalend voor de vraag of zo'n wettelijke basis er moet komen: de pilots betreffen de uitvoering, niet het principe. Door uit te gaan van een samenhangend en sectoroverstijgend wettelijk kader is sprake van heldere ijkpunten, waarmee de integraliteit van het beleid tot uitdrukking komt. De vormgeving van het wettelijk kader zal verder worden uitgewerkt.

3.2. Intensivering taal- en rekenonderwijs

De expertgroep adviseert om prioriteit te geven aan basiskennis en basisvaardigheden voor taal en rekenen. Aandacht voor taal en rekenen moet volgens de expertgroep onderdeel zijn van het algemene schoolbeleid. Voor de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in de sectoren primair en voortgezet onderwijs en in het mbo zijn verschillende maatregelen gericht op de structurele verbetering van taal- en rekenonderwijs en op de verhoging van het beheersingsniveau op korte termijn denkbaar (inhaalslag). Per school of instelling is de behoefte verschillend en keuzes ter zake moeten op school- of instellingsniveau gemaakt kunnen worden. Scholen moeten in de gelegenheid gesteld worden om deze keuzes zelf te maken én scholen moeten erop aangesproken kunnen worden. De doorlopende leerlijnen starten al vóór het primair onderwijs. Dit komt onder meer tot uiting in de programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (vve). De komende jaren wordt extra geïnvesteerd in vve, onder meer door het vergroten van het doelgroepbereik, het verhogen van de kwaliteit van vve en het verbeteren van de doorlopende leerlijn van voorschools naar vroegschool.

Scholen en instellingen kunnen ervoor kiezen extra leertijd te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben, gerichte acties te ondernemen om op korte termijn taal- en rekenachterstanden bij de 'zittende' leerlingen weg te werken (inhaalactie), een coördinator voor taal- en rekenonderwijs aan te stellen, differentiatie te bieden, etcetera. Ook kunnen scholen extra ondersteuning geven aan leerlingen die zonder die extra ondersteuning het (verhoogde) fundamenteel referentieniveau niet halen (de zgn. structurele situatie). Dit gaat in het mbo met name om de deelnemers op niveau 1 en 2. Deze leerlingen starten hun opleiding met een zeer laag instroomniveau en verwacht wordt dat ze niet kunnen voldoen aan de gestelde referentieniveaus. Om de aansluiting met het hoger onderwijs vanuit het mbo de komende periode snel te verbeteren zal ook extra ondersteuning voor taal en rekenen op niveau 4 mogelijk worden gemaakt. Overigens zal in alle sectoren geïnvesteerd moeten worden om de doorlopende leerlijnen (een goede overdracht naar de 'afnemende' school) te realiseren.

3.3. Toetsing en examinering in het po, het vo en het mbo.

Het kan niet voldoende worden benadrukt dat het doel van het programma doorlopende leerlijnen taal en rekenen is om het beheersingsniveau van de basisvaardigheden taal en rekenen omhoog te brengen voor alle leerlingen in alle sectoren. En dat hier duurzaam aan wordt gewerkt. Naast activiteiten gericht op een duurzame en structurele verbetering worden er direct activiteiten ingezet om een inhaalslag te maken op de korte termijn.

Naast het vaststellen van het gewenste beheersingsniveau van de basiskennis en de basisvaardigheden (de referentieniveaus) is het dus van groot belang dat er in alle onderwijssectoren zekerheid is of een individuele leerling ook daadwerkelijk aan dat niveau voldoet. In alle sectoren zal daarom objectief en gevalideerd worden vastgesteld of de leerlingen voldoen aan de basiskennis en basisvaardigheden op

het gebied van taal en rekenen. Hierbij doen we recht aan de specifieke kenmerken van iedere sector en zullen we optimaal aansluiten op de sectorale tradities van toetsing en examinering. Voor het primair onderwijs doen we een brede verkenning naar toetsen en de relatie met de kwaliteit van het Nederlands basisonderwijs. De aanbeveling van de expertgroep om de mogelijkheid te onderzoeken van een verplichte eindtoets is onderdeel van deze bredere verkenning. Hierover bent u bij brief van 24 april jl. (met kenmerk PO/Kwaliteit/3518) nader geïnformeerd. Hierin is aangegeven dat u in juni 2008 een uitgewerkt voorstel ontvangt. Dat geldt in het bijzonder voor de wijze waarop met gebruikmaking van het leerlingvolgsysteem de toegevoegde waarde van het onderwijs kan worden vastgesteld. Het resultaat moet zijn dat er voor de overdracht aan de 'afnemende school' objectieve en gevalideerde gegevens per leerling beschikbaar zijn.

3.3.1. Diagnose

De referentieniveaus en toetsing bieden – voor het eerst – de mogelijkheid om de ontwikkeling van het taal- en rekenniveau van een leerling door de gehele onderwijskolom nauwkeurig te volgen. Daarnaast biedt het informatie op schoolniveau. Dit biedt scholen goede aanknopingspunten voor gerichte maatregelen (gericht taal- en rekenbeleid). Er kan worden aangegeven wat de toegevoegde waarde is van de school aan het leerproces van de leerling. Toetsen zijn bedoeld voor het inrichten van een 'verbetercultuur'. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen toetsen met een diagnostisch karakter en toetsen met een determinerend karakter. Zo kan op basis van diagnostische toetsen vroegtijdig en gericht bijgestuurd worden, door bijvoorbeeld remediatie aan te bieden of door de instructie te expliciteren en uit te breiden. Ook kan er extra aandacht komen voor kinderen met een bovengemiddeld talent op het gebied van taal- en/of rekenen. Voor hen wordt per referentieniveau het behalen van de streefkwaliteit nagestreefd. Hoe scholen deze remediërende of stimulerende functie uitoefenen, is echter bij uitstek een verantwoordelijkheid van de school of instelling. Ook de ontwikkeling of aanschaf van materiaal voor deze diagnostische toetsing kan worden overgelaten aan de scholen: het gaat immers om gewone leermiddelen. Scholen en instellingen kunnen dus zelf bepalen welke leermiddelen ze gebruiken en dus ook welke tussentijdse toetsing en remediëring ze toepassen.

Erg belangrijk daarbij is dat tussen de sectoren ook wordt gewerkt aan de 'warme' overdracht van leerlingen. Om dit te bereiken is het nodig dat leerkrachten van de 'toeleverende' school meer dan tot nu toe contact zoeken met leerkrachten van de 'ontvangende' school en andersom. De referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde kunnen daarbij fungeren als gemeenschappelijk ijkpunt.

3.3.2. Determinatie

Naast toetsen voor diagnostische doeleinden zal er ook worden getoetst om informatie te verkrijgen over de doorstroommogelijkheden van de leerling. De 'ontvangende' school of instelling moet er immers van op aan kunnen dat een leerling over de kennis en vaardigheden beschikt die van hem of haar verwacht mogen worden. De 'aanleverende' school heeft behoefte aan helderheid over welke kennis en vaardigheden een leerling daar nog moet verwerven. De gemeenschappelijke taal die de referentieniveaus bieden gaat wat ons betreft gepaard met vergaande transparantie over de feitelijke resultaten van de leerlingen. Zoals bij de uitgangspunten benoemd, zijn de referentieniveaus de basis voor goede doorlopende leerlijnen. De aansluiting tussen 'toeleverende' en 'ontvangende' scholen en

instellingen op individueel leerlingniveau wordt verbeterd door de beschikbaarheid van objectieve en gevalideerde gegevens over de basisvaardigheden taal en rekenen.

Primair onderwijs

Scholen in het primair onderwijs hebben een diverse leerlingpopulatie met een gedifferentieerde uitstroom naar het vervolgonderwijs. Het volgen van de ontwikkeling van individuele leerlingen is daarom belangrijk. Door het analyseren van toetsgegevens krijgen leraren een objectief beeld van de voortgang van de leerlingen en de toegevoegde waarde van het onderwijs. De referentieniveaus worden daarom verwerkt in leerlingvolgsystemen en toetsen. Ook worden toetsen ontwikkeld voor zwakke leerlingen. Op deze wijze kunnen scholen hun evaluatiepraktijk gedifferentieerd, en dus voor alle leerlingen, vorm geven. In het primair onderwijs worden, zoals gezegd, de mogelijkheden van verplichte toetsing voor taal en rekenen verkend. Dit is aangekondigd tijdens het Algemeen Overleg over de Kwaliteitsagenda PO op 6 maart 2008. In april / mei 2008 wordt tijdens regionale bijeenkomsten met schoolleiders en leraren gesproken over het toetsen van de referentieniveaus. In juni 2008 ontvangt u hierover een uitgewerkt voorstel.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs (vmbo, havo en vwo) worden de onderdelen uit het taal- en rekenonderwijs die relevant zijn voor de 'doorstroming' op de diverse niveaus diagnostisch getoetst. Deze onderdelen gaan bovendien deel uitmaken van een verplichte toetsing: de eindexamens. De diagnostische toetsen zijn bedoeld als instrument voor de leraar en zijn primair de verantwoordelijkheid van de school. Doel hiervan is vorm te geven aan een cultuur van verbetering en onderhoud van kennis waardoor de parate kennis van de leerling gedurende de verblijfsduur in het voortgezet onderwijs wordt onderhouden. Uiteindelijk wordt de schoolloopbaan afgesloten met een verplichte determinerende toets als onderdeel van het eindexamen. De bestaande examenprogramma's in het voortgezet onderwijs zullen worden aangepast aan de referentieniveaus. Daarbij zullen ook de uitkomsten van de al in gang gezette acties rondom het opnemen van schrijfvaardigheid in het centraal examen worden meegenomen.

Tussentijdse toetsing van taal- en rekenvaardigheid is ook in het voortgezet onderwijs van groot belang. Hierbij lijkt een investering door scholen in goede leerlingvolgsystemen een noodzaak. Natuurlijk moeten de bestaande systemen worden geijkt aan de referentieniveaus (bijvoorbeeld het Volg- en advies systeem (VAS) van het Cito)). Scholen richten hun systeem van toetsing naar eigen inzicht en passend bij hun onderwijsbeleid in. Er zal daarom geen sprake zijn van een verplichting tot het afnemen van een tussentijdse toets.

In de periode dat een leerling in het voortgezet onderwijs verblijft moet er - tot en met het eindexamen - sprake zijn van verbetering en onderhoud van basisvaardigheden taal en rekenen. Parate kennis op deze terreinen moet bevorderd worden.

Middelbaar beroepsonderwijs

De expertgroep stelt in haar advies dat centrale examinering van de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde de vergelijkbaarheid van prestaties van deelnemers zal vergroten en de inzet van instellingen voor het onderwijs in taal- en rekenvaardigheid ook doelgerichter zal maken. Onder

centrale examinering verstaat de expertgroep de ontwikkeling en distributie van examenopgaven in opdracht van de rijksoverheid. Zij adviseert om ook in het mbo te komen tot centrale examinering van deze basisvaardigheden.

Wij nemen dit advies over, met de nadrukkelijke toevoeging dat wij daarbij recht willen doen aan de specifieke kenmerken van het mbo. Voor mbo niveau-4 zal zo spoedig mogelijk worden overgegaan op centrale examinering van de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, gekoppeld aan het door de expertgroep geadviseerde fundamentele niveau voor de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Op deze wijze wordt geborgd dat de 'doorstroomrechten' naar het hoger onderwijs in ieder geval gebaseerd zijn op een gedegen beheersing van basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde.

Voor de examinering van de basisvaardigheden op mbo niveau-1, -2 en -3 is meer maatwerk nodig. Bij de verdere vormgeving van de examinering Nederlands en rekenen/wiskunde op deze niveaus wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd: centraal ontwikkelde examens waar het kan, decentraal ontwikkelde examens waar dat beter past. Om de vergelijkbaarheid van de decentraal ontwikkelde examens van Nederlands en rekenen/wiskunde te vergroten zal een aantal kaderstellende instrumenten worden ontwikkeld. Hierbij valt te denken aan richtlijnen voor toetsopdrachten, uitgewerkte beoordelingscriteria voor praktijktoetsen en beschrijvingen van taalhandelingen/taaltaken. Voor alle examens dient te gelden dat ze goed aansluiten bij de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur.

Om centrale examens mogelijk te maken zal het gehele proces van de ontwikkeling, vaststelling, productie, verspreiding en afname van examens, de beoordeling en de registratie van de resultaten verder moeten worden ingericht. Wij willen daarbij zoveel mogelijk profiteren van de infrastructuur voor examinering die in het voortgezet onderwijs en bij de examens voor inburgering reeds beschikbaar is. Zowel bij de examinering van Nederlands als van rekenen/wiskunde zal ook goed worden gekeken naar de inhoud van de eindexamens in het voortgezet onderwijs. Deze dienen zoveel mogelijk vergelijkbaar te zijn. Dit is in lijn met het advies van de expertgroep.

3.3.3. Consequenties

Wij begrijpen het uitgangspunt van de expertgroep dat taal- en rekeneisen zouden moeten meetellen voor de 'doorstroombeslissing' tussen onderwijssectoren. Tegelijkertijd moeten we oog houden voor de specifieke problemen in de aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren.

Zo wordt bijvoorbeeld in het mbo het besluit om een deelnemer een diploma te verlenen niet alleen genomen vanuit het perspectief van de doorstroom, maar ook vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt. Het is de nadrukkelijke intentie om het door de expertgroep geadviseerde fundamentele niveau voor Nederlands en rekenen/wiskunde te verankeren in het mbo 4-diploma. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de 'doorstroomrechten' naar het hoger onderwijs die verbonden zijn aan deze

diploma's op mbo 4-niveau, in ieder geval gebaseerd zijn op een gedegen beheersing van basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde¹.

Maar voor de leerlingen op niveaus 1, 2 en (in mindere mate) niveau 3 in het mbo moeten we ons goed realiseren dat deze nieuwe, zeer specifieke normen voor taal- en rekenen wel eens een te hoge drempel kunnen zijn. Op dit moment stroomt (zelfs in toenemende mate) een flinke groep leerlingen in het mbo in die onvoldoende het Nederlands en rekenen/wiskunde beheerst. Er zal dan ook enige tijd overheen gaan voordat die achterstand in het voorafgaand onderwijs is weggewerkt. Iets wat de expertgroep in haar advies ook sterk benadrukt. Deze deelnemers het diploma onthouden omdat ze niet voldoen aan de instroomeisen voor taal en rekenen kan flinke gevolgen hebben voor het aantal ongediplomeerde schoolverlaters en daarmee ook de instroom in de verschillende branches. Met name op niveau 1 en 2 is de kans op onbedoelde effecten groot. Op deze problematiek gaan wij in onze brief 'Examinering mbo op de korte en de lange termijn' (kenmerk: BVE/6342) verder in. Wij willen de komende jaren eerst ervaring opdoen met de (hoogte van de) referentieniveaus, voordat ik het behalen ervan voor deze groep (generiek) leerlingen voorwaardelijk stel aan het diploma.

Ook voor het vmbo, havo en vwo is het de nadrukkelijke intentie om het door de expertgroep geadviseerde fundamentele niveau voor Nederlands en rekenen/wiskunde te verankeren in het eindexamen. Er moet ook met betrekking tot het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs zorgvuldig bekeken worden wat het betekent wanneer een groep leerlingen niet voldoet aan een bepaald niveau. Het in onvoldoende mate voldoen aan de eisen mag er binnen het leerplichtig onderwijs immers niet zonder meer toe leiden dat de echte zorgleerlingen niet 'door' kunnen. We hebben het dan met name over leerlingen in het speciaal onderwijs. Ook is er aandacht voor de in het algemeen taal- en/of rekenzwakke leerlingen.

We willen er ook voor waken dat het hanteren van de referentieniveaus leidt tot een 'tweedeling', nl. leerlingen die het fundamenteel niveau wel halen tegenover leerlingen die het niet halen. De referentieniveaus bieden de mogelijkheid om, al vanaf het begin van het basisonderwijs, te dienen als objectief ijkpunt waaraan de individuele ontwikkeling van iedere leerling is af te meten. Dat geeft vervolgens leraren de mogelijkheid om per leerling (zowel de sterkere als de zwakkere) begeleiding op maat te bieden. Eén van de doelstellingen van passend onderwijs is het bieden van een passende kwalificatiestructuur die recht doet aan de verschillen tussen leerlingen en die de aansluiting met het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt verbetert. Ook hierbij kunnen de referentieniveaus een rol spelen.

Met het primair en voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs moet worden bepaald welke specifieke instrumenten kunnen worden ingezet om het voor taal- en/of rekenzwakke leerlingen mogelijk te maken belangrijke delen van de referentieniveaus te behalen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatwerkprogramma's en/of (extra) remediatie. Het huidige beleid biedt daarvoor al goede

1.1.1 _____

¹ Overigens blijkt dat op mbo niveau 4 de wensen vanuit de arbeidsmarkt ('het beroep') ten aanzien van de beheersing Nederlands en rekenen/wiskunde nagenoeg gelijk zijn aan de eisen die vanuit het hoger onderwijs worden gesteld.

aanknopingspunten; bijvoorbeeld via de vve, taalpilots, schakelklassen en de kwaliteitsslag in het (v)so. Daarnaast is in de kwaliteitsagenda's extra inzet aangekondigd die bijdraagt aan het verhogen van de taal- en rekenprestaties, ook van de zwakkere leerlingen. Ook een goede analyse van welke referentiebeschrijvingen haalbaar zijn voor die leerlingen die grote moeite hebben met het leren is onontbeerlijk.

3.4. Ondersteuning

De expertgroep adviseert om te investeren in de voorwaarden (scholing, tijd en middelen) voor het verhogen van het niveau van leerlingen. Ook raadt de expertgroep aan een agentschap in te richten dat over de sectoren heen de implementatie van de referentieniveaus bevordert: de expertgroep benadrukt de noodzaak van een centrale regie op de invoering van de referentieniveaus. De expertgroep adviseert daarnaast een verdere versteviging van het onderzoek naar de onderwijspraktijk taal en rekenen in het primair en voortgezet onderwijs. Een langlopend peilingonderzoek(bijv. à la PPON) is noodzakelijk om betrouwbare informatie over de basisvaardigheden taal en rekenen in de doorlopende leerlijnen te kunnen krijgen. In eerste instantie zal met de sectoren primair en voortgezet onderwijs bepaald moeten worden of deze structurele monitoring (inclusief 0-meting) kan met de bestaande instrumenten of dat er een nieuw systeem nodig is.

Wij kiezen niet voor een agentschap zoals de expertgroep bepleit. Zoals ook is aangegeven door de sectororganisaties en andere betrokken partijen, is er de wens om aan te sluiten bij de infrastructuur die er al is op dit vlak en duidelijk niet om nieuwe organisaties of structuren op te bouwen naast deze bestaande infrastructuur. De behoefte aan ondersteuning (het soort ondersteuning en de inhoud van die ondersteuning) moet door de sectoren zelf geformuleerd te worden. Daarbij is de overheid overigens wel gesprekspartner. In elk geval zal in de gesprekken met de sectororganisaties en andere betrokken organisaties worden ingezet op de volgende sectoroverstijgende taken waarvoor (gebruikmakende van de bestaande onderwijsondersteunende infrastructurale voorzieningen) een voorziening moet worden getroffen.

Deze voorziening heeft de volgende taken:

- organiseren van intersectorale contacten tussen docenten en organisaties;
- bundelen van de monitoring (inclusief 0-meting);
- bewaken van de afstemming en timing van de activiteiten en;
- bovensectorale communicatie over de referentieniveaus.

Voor de beleidsmatige afstemming op bestuurlijk vlak zullen we de al bestaande Regiegroep Taal en Rekenen omvormen tot een Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen. De regiegroep is destijds opgericht naar aanleiding van de ontwikkelingen rondom de toetsing op de pabo's. In de regiegroep zijn alle sectororganisaties vertegenwoordigd en zijn de activiteiten al voor een belangrijk deel gericht op kennisuitwisseling (op het terrein van toetsing) en bovensectorale afstemming en samenwerking. De agenda van deze regiegroep zal verbreed worden met de (bovensectorale) vraagstukken geformuleerd door de expertgroep. In overleg met het veld zal gezien worden of nog andere organisaties benaderd moeten worden voor deelname aan het Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen. Hoewel het Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen vooral bedoeld is voor beleidsmatige- en bestuurlijke afstemming, is het de

bedoeling dat het Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen gezamenlijke daadkracht uitstraalt. Het Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen wordt voorgezeten door OCW.

Een wezenlijk kenmerk van de aanpak met referentieniveaus en de meerwaarde van het advies van de expertgroep is dat er sprake is van een sectoroverstijgende aanpak. Dit moet vanuit de ketenverantwoordelijkheid worden geborgd. Er moet hierbij onderscheid gemaakt worden tussen taken en verantwoordelijkheden op beleidsmatig en bestuurlijk vlak en taken op het vlak van de concrete ondersteuning van scholen en instellingen (inclusief de coördinatie daarvan). In beide gevallen (bestuurlijke regie en uitvoeringsafstemming) zullen de inspanningen zich focussen op het bovensectorale belang.

Om te toetsen of bovengenoemde maatregelen daadwerkelijk (gaan) 'landen' op de werkvloer van de scholen en onderwijsinstellingen en daar effect sorteren, wordt een klankbordgroep opgericht waarin onder anderen leraren zitting zullen hebben. Deze klankbordgroep zal tevens het Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen van input voorzien. De effecten van de implementatie zullen via monitoring (na o-meting) worden gevolgd.

Voor de daadwerkelijke implementatie van maatregelen naar aanleiding van het advies van de expertgroep, worden de onderwijsinstellingen ondersteund door de bestaande infrastructuur van onder meer de landelijke pedagogische centra, SLO, Cinop en Cito. De ondersteuning kan bestaan uit bijvoorbeeld het ontwikkelen van voorbeeldcurricula met didactische uitwerkingen, afstemmingen en functionele toepassingen en programmaontwikkeling voor zorgleerlingen. De landelijke pedagogische centra hebben de opdracht om gezamenlijk op te trekken bij het in de schoolpraktijk laten 'leven' van de referentieniveaus, bij het verbeteren van het taal- en rekenbeleid van scholen en de aansluiting op overgangen binnen en tussen de verschillende sectoren. Ook wordt er aanvullend onderzoek gedaan naar de toepassing van referentieniveaus in de onderwijspraktijk. Er zal bij SLO een coördinator worden aangesteld die zorgt voor afstemming in de uitvoering van de ondersteuning van scholen op het gebied van taal- en rekenonderwijs. De coördinator is de verbindende schakel tussen de bestuurlijke regiegroep en de uitvoeringsorganisaties.

3.5. Leraren

3.5.1. Betrokkenheid van leraren

Uit een gesprek met leraren po, so, vo, mbo, pabo en tweedegraads lerarenopleidingen blijkt draagvlak voor het advies van de Expertgroep Meijerink. Dit gesprek is op verzoek van OCW door de Stichting beroepskwaliteit leraren en ander onderwijspersoneel georganiseerd. Het vastleggen van de referentieniveaus geeft richting aan het handelen van de leraren en legitimatie naar de schoolleiding en anderen. Wel betekent vastleggen ook toezicht houden, bijvoorbeeld door de inspectie op het proces (zijn de referentieniveaus opgenomen in het curriculum en worden leerlingen op individueel leerling niveau gevolgd in hun ontwikkeling). Intensivering van reken- en taalonderwijs is naar de mening van de leraren noodzakelijk. Daarbij gaat het niet alleen over meer tijd voor taal en rekenen, maar vooral om het aanbrengen van focus in het onderwijs en om betere docenten. Scholen moeten worden aangesproken op prestaties: op resultaten én op toegevoegde waarde. De leraren vinden toetsing

belangrijk, met dien verstande dat er aandacht is voor leerlingen die de referentieniveaus nooit zullen halen, zoals in het speciaal onderwijs. Een overkoepelende aanpak is nodig om ervoor te zorgen dat de leerlijnen daadwerkelijk doorlopen. Uit een schriftelijke reactie van de vereniging van wiskundeleraren blijkt grote waardering voor de kwaliteit van de analyse en de aanbevelingen van het rapport van de expertgroep. Ook het sectiebestuur Nederlands van de vereniging levende talen is op hoofdlijnen positief, maar heeft nog vragen bij de concrete uitwerking met betrekking tot taal.

In 2008 worden de referentieniveaus voorgelegd aan een groep deskundigen inclusief leraren. Daarna zal er een brede 'veldraadpleging' onder schoolleiders en leraren plaatsvinden. In *pilots* zal bekeken worden hoe de vertaling van de referentieniveaus naar de diverse onderwijsprocessen het beste kan plaatsvinden. Ook zullen er pilots zijn om de effecten van de maatregelen te bekijken. Leraren zullen uiteraard bij de pilots betrokken zijn. Leraren en scholen zullen in een werkconferentie, voorafgaand aan de inhaalslag, gevraagd worden naar het ijken van de pabotoetsen op de referentieniveaus, het beschikbaar stellen van de pabotoetsen en de manier waarop nascholing het beste kan worden ingericht/georganiseerd. In een tweede werkconferentie zullen zij worden bevraagd over de opzet van de pilots en het benutten van de resultaten daarvan voor de structurele implementatie. Tenslotte zal een klankbordgroep bestaande uit leraren het hele proces volgen.

3.5.2. Lerarenopleidingen

In lijn met het advies van de expertgroep willen wij de instroomeis voor taal en rekenen voor pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen vaststellen op het basisniveau van het derde referentieniveau (3F). Feitelijk gebeurt dit door te borgen dat met het mbo-4-, havo- of vwo -getuigschrift het bewijs is geleverd dat aan dat niveau is voldaan. Tot die tijd worden de instroomtoetsen gecontinueerd. Die moeten dan ook gericht zijn op dat referentieniveau.

De expertgroep stelt voor om de referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde in de bekwaamheidseisen voor leraren op te nemen. Daarmee wil ze waarborgen dat de leraar goed is voorbereid om onderwijs te verzorgen aan leerlingen die de referentieniveaus moeten behalen. Technisch gezien werkt de systematiek van de bekwaamheidseisen voor leraren door middel van verwijzingen naar de kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers en examenprogramma's in het po, vo en mbo. Als de referentieniveaus daarin worden vastgelegd, wordt daarmee 'automatisch' richting gegeven aan de bekwaamheidseisen voor leraren als bedoeld door de expertgroep. Het niveau van taal- en rekenonderwijs op de opleidingen zelf moet dan ook goed geborgd zijn: leraren moeten immers ruim boven het niveau van de leerlingen waaraan zij lesgeven 'staan'. Het moge duidelijk zijn dat het uitstroomniveau daarmee hoger ligt dan het instroomniveau

Het voorstel van de expertgroep voor de ontwikkeling en borging van een gemeenschappelijk eindniveau voor taal en rekenen voor studenten van pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen sluit aan bij het Actieplan LeerKracht van Nederland. Hierin hebben we aangegeven dat de lerarenopleidingen gezamenlijk eindtermen gaan ontwikkelen en, in het bijzonder waar het gaat om de vakinhoud, een gezamenlijk eindexamen c.q. gezamenlijke eindtoetsen zullen ontwikkelen. Lerarenopleidingen kunnen daarbij aansluiten op de kennisbasis die zij voor de opleidingen tot leraar voortgezet onderwijs hebben ontwikkeld en voor de opleidingen tot leraar primair onderwijs zullen

ontwikkelen. Uiterlijk in het studiejaar 2008/2009 leggen de aan hogescholen verbonden lerarenopleidingen hun voorstellen voor gezamenlijke eindtermen en eindtoetsen voor de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen en voor de pabo's - in ieder geval t.a.v. taal en rekenen - ter goedkeuring aan ons voor. Op dit moment zijn wij hierover in gesprek met betrokkenen in het kader van de kwaliteitsagenda voor de lerarenopleidingen. Deze hopen wij gereed te hebben vóór de zomer. Daarin zal een verdere operationalisering van de plannen in het Actieplan LeerKracht terzake zijn opgenomen. Ook kan hierin het voorstel van de expertgroep voor een brede bevoegdheidsverklaring en aanvullende specifieke certificaten voor leraren aan de orde komen.

3.5.3. Niveauverhoging zittende leraren

De expertgroep stelt voor om te investeren in de niveauverhoging van de zittende leraren door middel van scholing. Het gaat hierbij om nascholing gericht op de eigen taal- en rekenvaardigheden van de docenten, gericht op het verbeteren van het aanleren van taal- en rekenvaardigheden door de leerlingen en gericht op coördinerende activiteiten binnen het taal- en rekenbeleid op school.

Wij merken op dat de scholen al beschikken over reguliere middelen voor deskundigheidsbevordering onder meer op grond van het Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs. In het kader van het Actieplan LeerKracht van Nederland is op 16 april 2008 met de sociale partners in het onderwijs het Convenant Actieplan LeerKracht van Nederland afgesloten. Dit convenant voorziet in een scholingsfonds waaruit bevoegde zittende leraren een vergoeding kunnen ontvangen voor kosten van een opleiding die leidt tot een extra kwalificatie of specialisatie. Het fonds verstrekt met ingang van de zomer van 2008 subsidie voor de opleidingskosten en de vervangingskosten tijdens het studieverlof. Bij de verdere uitwerking zullen de sociale partners worden betrokken.

4. Implementatie en financiering

Het programma 'doorlopende leerlijnen taal en rekenen' staat geen grote onderwijsvernieuwing voor, waarbij allerlei structuren op hun kop worden gezet en waarmee grote financiële investeringen gemoeid zijn. Nee, het programma beoogt juist de structuren beter met elkaar te verbinden, of om met Meijerink te spreken: 'de drempels dienen te worden geslecht'.

In het voorgaande is een groot aantal maatregelen beschreven die wij de komende periode willen uitvoeren. Het betreft maatregelen gericht zijn op de structurele situatie en maatregelen gericht op de inhaalslag op korte termijn:

- vastleggen van de referentieniveaus in sectoroverstijgende regelgeving;
- stimuleren en faciliteren van intensivering taal- en rekenonderwijs door scholen en instellingen;
- ontwikkelen van nieuwe toetsen op basis van de referentieniveaus en ijken van bestaande toetsen (zoals examens en pabo-toetsen) op de referentieniveaus en;
- bieden van ondersteuning voor de (verdere) implementatie van de referentieniveaus in de dagelijkse onderwijspraktijk. Daarbij wordt ook bekeken hoe we (het gedachtegoed van) de referentieniveaus kunnen doortrekken naar de vroeg- en voorschoolse educatie (vve).

Naast onvoldoende basisvaardigheden voor taal en rekenen zijn de afgelopen periode door ons ook andere knelpunten in het onderwijs benoemd die aandacht behoeven. Hierbij moet worden gedacht aan de plannen die in het Actieplan Leerkracht van Nederland staan en de kwaliteitsagenda's die met behulp van de sectororganisaties tot stand zijn gekomen. Voor de verhoging van de kwaliteit van de basisvaardigheden van leerlingen zijn goed gekwalificeerde en gemotiveerde docenten een noodzakelijke voorwaarde, evenals een verbetering van de kwaliteit van de onderwijsprocessen binnen de school. Kortom: de plannen zijn voor een groot deel aan elkaar gerelateerd en dit zullen we ook zichtbaar maken in de uitwerking. Op korte termijn kunnen bestaande activiteiten meer worden gericht op doorlopende leerlijnen of kunnen er snel nieuwe activiteiten van de grond getild worden. Zoals:

- de gezamenlijke landelijke pedagogische centra (Ipc's) en SLO hebben de opdracht gezamenlijk op te trekken en een groot deel van de middelen en activiteiten voor 2008 in dienst te stellen van het programma doorlopende leerlijnen;
- het Elektronisch LeerDossier (eld) kan op termijn het bevorderen van doorlopende leerlijnen ondersteunen, juist op de door de expertgroep benoemde drempels tussen de onderwijssectoren;
- het Platform Beta/Techniek kan met aanvullende middelen van OCW direct werk maken van het plan om studenten in te zetten in het onderwijs om de docent met rekenen/wiskunde te ondersteunen;
- de huidige 'pabo-toets' zal worden geijkt aan de referentieniveaus;
- Voor leerlingen voortgezet onderwijs en deelnemers van het middelbaar beroeps onderwijs worden toetsen beschikbaar gesteld naar analogie van de taal- en rekentoetsen die door de pabo's worden gebruikt;
- de sectororganisaties zullen gezamenlijk efficiëntieprogramma's opstellen;
- het actieprogramma Onderwijs Bewijs (nog in voorbereiding) wordt opgezet om meer evidence-based kennis te verwerven over effectief en efficiënt onderwijs. Instellingen kunnen onder meer voorstellen indienen voor wetenschappelijk begeleide experimenten die bijdragen aan doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Deze experimenten kunnen door dit actieprogramma worden ondersteund.

Om de genoemde ambities te bereiken plegen we substantiële investeringen. Deze zetten we in voor de aanscherping en implementatie van de referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde, de verwerking van de referentieniveaus in leerlingvolgsystemen en toetsen primair en voortgezet onderwijs en het mbo, de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het primair en voortgezet en het mbo, het verbeteren van de evaluatie- en toetspraktijk in het primair onderwijs, de toetsing in het voortgezet onderwijs (tussentijdse toetsing en aanpassing van het examenprogramma), de invoering van centrale examinering in het mbo en de optimalisatie van het taal- en rekenonderwijs op de pabo's en de tweedegraads lerarenopleidingen (onder meer via gezamenlijke eindtermen en gezamenlijke eindtoetsen). Het gaat daarbij zowel om de inhaalslag als om de structurele verankering. De inhaalslag moet de komende drie leerjaren worden gerealiseerd: 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011. De eerste resultaten moeten na twee jaar zichtbaar zijn. In totaal zal er in deze drie leerjaren over alle sectoren heen in totaal ruim € 115 mln. worden geïnvesteerd in rekenen en taal. Hiervoor worden deels nieuwe middelen ingezet (en-

veloppegelden tranche 2009) en deels is er geld gevonden door herprioritering op andere posten van de OCW-begroting. Vanaf leerjaar 2011/2012 wordt een relatief beperkte structurele investering voorzien, gericht op het onderhouden en verankeren van de impuls in de eerste drie leerjaren. Het gaat dan nog om een bedrag van circa € 15 mln. per jaar. Dit bedrag zal binnen de begroting van OCW worden ingepast.

Het kan niet genoeg worden benadrukt dat het uiteindelijk de scholen en leerkrachten zijn die handen en voeten moeten geven aan een beter taal- en rekenbeleid. Scholen en instellingen zullen echter voor deze kerntaak ook zelf middelen en energie beschikbaar moeten stellen (bijvoorbeeld nascholingsmiddelen). Wij bieden als overheid nadrukkelijk focus door prioriteit te geven aan taal en rekenen. Daarom zullen we – in lijn met de aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem en met de uitgangspunten in de kwaliteitsagenda's – terughoudend zijn met het opleggen van nieuwe opdrachten aan het onderwijs. Dat betekent ook dat scholen daadwerkelijk in de positie zullen zijn om (ook financiële) prioriteit te geven aan taal en rekenen. Beheersing van de basisvaardigheden voor taal en rekenen is immers voorwaardelijk voor succes in de (onderwijs- en leer-) loopbaan en investeren in taal en rekenen genereert dan ook meerwaarde voor andere dossiers (denk hierbij aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van burgerschap).

5. Planning

Op 23 januari is het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen aan uw Kamer gestuurd. In de aanloop naar deze beleidsreactie op het advies, hebben diverse sectorale en bovensectorale overleggen met leraren, vakverenigingen, sectororganisaties en sociale partners plaatsgevonden. Ook is de beleidsreactie op het onderzoek naar rekenen en Nederlands van de Inspectie van het Onderwijs aan uw Kamer gestuurd. Op 21 mei 2008 vindt een algemeen overleg over doorlopende leerlijnen taal en rekenen plaats. In onderstaande planning zijn de belangrijkste acties voor de implementatie van de referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde met de bijbehorende streefdata en beoogde mijlpalen opgenomen. Het betreft een voorlopige planning. Ervaring uit het verleden leert dat dit soort implementatieprocessen een grillig verloop kunnen hebben en er gaandeweg soms meer tijd nodig blijkt om de diverse implementatiestappen echt uit te werken en te laten landen in het veld. Het betreft daarom een voorlopige planning, die in nauwe samenspraak met het veld, zal worden bewaakt en waar nodig aangepast.

Planning implementatie referentieniveaus taal en rekenen/wiskunde

Actie	Streefdata en mijlpalen
1. Verankering referentieniveaus in de regelgeving	
<ul style="list-style-type: none"> • Consultatie groep deskundigen inclusief leraren en daarna brede veldraadpleging over de referentieniveaus. • Definitief vaststellen referentieniveaus • Pilots gericht op vertaling van de referentieniveaus naar de diverse onderwijsprocessen en effectbepaling voorgestelde maatregelen. • Parallel daaraan voorbereiding regelgeving • Inwerkingtreding regelgeving inzake referentieniveaus (vanaf dit moment zijn de referentieniveaus richtinggevend voor het onderwijs in alle sectoren) 	Vanaf mei 2008 December 2008 Mei 2008 – juli 2010 Mei 2008 – juli 2010 1 augustus 2010
2. Intensivering taal- en rekenonderwijs	
<ul style="list-style-type: none"> • Financiële impuls ten behoeve van intensivering taal- en rekenonderwijs in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. 	1 augustus 2008 – 31 juli 2011
3. Toetsing	
<ul style="list-style-type: none"> • Examenprogramma's voortgezet onderwijs zijn geijkt op de referentieniveaus • Invoering centrale examinering mbo 	1 augustus 2010 Zie brief 'Examinering mbo op de korte en lange termijn'
4. Aansturing, coördinatie, ondersteuning en monitoring	
<ul style="list-style-type: none"> • Starten Bestuurlijk Overleg Taal en Rekenen en klankbordgroep leraren • Opdracht samenwerking ondersteuningsinstellingen • Starten monitor 	Medio 2008 Medio 2008 Najaar 2008
5. Lerarenopleidingen	
<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke eindtermen en eindtoetsen voor de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen en pabo's t.a.v. taal en rekenen worden voorgelegd aan OCW 	Studiejaar 2008/2009
6. Inhaalslag korte termijn	
<ul style="list-style-type: none"> • IJking pabotoetsen op referentieniveaus • Breed beschikbaar stellen geijkte pabotoetsen • De ondersteuningsinstellingen trekken gezamenlijk op en stellen een groot deel van de middelen en activiteiten voor 2008 in dienst van het programma doorlopende leerlijnen rekenen en taal • Scholen en leraren worden gestimuleerd om aan de hand van de referentieniveaus aan de slag te gaan. 	Juni – december 2008 2009 Mei 2008 – december 2008 Vanaf augustus

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

dr. Ronald H.A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 3

Brief 'Examinering mbo op de korte en lange termijn' van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
 Postbus 20018
 2500 EA DEN HAAG

Den Haag

Ons kenmerk
 BVE/2008/6342

Onderwerp Bijlage(n)
 Examinering mbo op de korte en lange termijn 4

Met mijn brief aan u van 6 september 2007 (Kamerstuk 27451, nr. 76) inzake examens MBO en de positie van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) heb ik een eerste stap gezet op weg naar een nieuw toezichtarrangement, gericht op verbetering van de kwaliteit van de examinering in het mbo. In de brief gaf ik al een korte doorkijk naar de toekomstige examensystematiek in het mbo. In het Algemeen Overleg van 1 november 2007 heb ik u op hoofdlijnen aangegeven welke richting ik met examinering in het mbo zal opgaan en heb ik aangegeven dat ik u hierover in februari 2008 per brief uitgebreider zal informeren.

Gelet op de duidelijke relatie tussen deze brief en de beleidsreactie op het advies "Over de drempels met taal en rekenen" van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (commissie Meijerink) heb ik u eind februari 2008 aangegeven (Kamerstuk 27451, nr. 83) gelijktijdig met de beleidsreactie op het advies van de commissie Meijerink de brief inzake examinering mbo te sturen. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Ik ga achtereenvolgens in op de volgende zaken:

1. Examinering in het mbo: nu en in de toekomst;
2. Overgang toezicht examinering van KCE naar inspectie en het toezicht in studiejaar 2007/2008;
3. De ontwikkeling van het toezichtarrangement vanaf 2008/2009;
4. Centrale examinering van basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde;
5. Standaardisering van examinering van beroepsgerichte vakken;
6. Betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering / examenprofielen.

1. Examinering in het mbo: nu en in de toekomst

Examinering in het mbo hoort van goede kwaliteit te zijn, zowel wat betreft de inhoud en moeilijkheidsgraad van de examens als de wijze waarop die worden afgenomen. Examens moeten waarborgen dat leerlingen geschikt zijn voor het beroep, de eventuele doorstroom naar vervolgonderwijs en het functioneren als burger in de samenleving. De examens moeten daarom voldoen aan toetstechnische eisen van betrouwbaarheid en ze moeten ontwikkeld en afgenomen worden door deskundig personeel. De uitgereikte diploma's dienen het volste vertrouwen te hebben van het afnemende bedrijfsleven en het vervolgonderwijs.

Volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de examinering bij de instelling. Door de instelling verantwoordelijk te maken voor zowel het onderwijs als de examinering kan die in de dagelijkse praktijk zorgen voor goede samenhang daartussen en kunnen de benodigde flexibiliteit en maatwerk worden geleverd. Elke instelling is binnen de gegeven wettelijke kaders vrij in de wijze waarop zij de examinering vormgeeft. Ik hecht er echter aan dat deze verantwoordelijkheid gezamenlijk met het regionale en sectorale bedrijfsleven tot stand komt. Om zo het vertrouwen in de examinering in het beroepsonderwijs te vergroten. De examens in het mbo moeten daarbij wel voldoen aan -door mij vastgestelde standaarden- voor examenkwaliteit. Tot de standaarden behoort onder andere de eis dat wát geëxamineerd wordt, dekkend is voor de eisen in de kwalificatiedossiers. De instelling moet zelf bewaken dat de examinering aan de standaarden voldoet. De uiterste consequentie van het niet voldoen aan deze standaarden kan zijn dat ik de instelling het recht op examinering voor de betreffende opleiding ontnem. De instelling is dan verplicht de examinering volledig uit te besteden aan een andere instelling die wel over dat recht beschikt.

Dat instellingen verantwoordelijk zijn voor de examinering wil nog niet zeggen dat zij ook alles zelf doen. Er wordt bij het ontwikkelen en uitvoeren van examens al flink samengewerkt (met bijvoorbeeld andere onderwijs- of exameninstellingen) en steeds meer instellingen besluiten tot het inkopen van centraal ontwikkelde en soms ook centraal afgenomen examens. Een instelling kan ook besluiten de examinering volledig uit te besteden aan een exameninstelling. De huidige examensystematiek in het mbo maakt kortom vele uitvoeringsvarianten mogelijk. Al deze varianten moeten aan de examenstandaarden voldoen.

Ontwikkeling naar competentiegericht onderwijs en examinering

Vanaf 2004 werkt het mbo, op initiatief van bedrijfsleven en onderwijs gezamenlijk, aan de implementatie van competentiegericht onderwijs (CGO). Instellingen starten hiertoe opleidingen op basis van nieuwe, competentiegerichte kwalificatiedossiers. Deze dossiers kunnen tot 1 februari 2010 nog jaarlijks worden aangescherpt en de kwaliteit wordt in opdracht van mij bewaakt door het Coördinatiepunt. In de kwalificatiedossiers ligt het 'wat' vast en staat het handelen van de deelnemer in de beroepspraktijk centraal. Dit handelen in de beroepspraktijk bepaalt de benodigde competenties en ook de kennis en vaardigheden waarover de deelnemer dient te beschikken als beginnende beroepsbeoefenaar. Onderwijsinstellingen zijn vervolgens vrij in de wijze waarop zij hun onderwijs inrichten (het 'hoe'). Bij de examinering wordt beoordeeld of de deelnemer adequaat de beroepstaken uitvoert en de daarvoor benodigde competenties en onderliggende kennis en vaardigheden daadwerkelijk beheerst. In de afgelopen jaren zijn nieuwe vormen van toetsen en beoordelen ontstaan, waarbij het presteren in de beroepcontext steeds meer centraal staat (bijvoorbeeld de proeve van bekwaamheid en het assessment). Ook ontstaan er nieuwe vormen van bewijsvoering, zoals het portfolio. De ontwikkeling naar competentiegericht examineren heeft eerder ook geleid tot bijstellingen van de landelijke standaarden voor de examenkwaliteit. De eerste ervaringen van de inspectie leren dat de huidige standaarden robuust zijn en voor het studiejaar 2007/2008 niet hoefden te worden aangepast. Wel zijn enkele wijzigingen aangebracht in de operationalisering en normering van de standaarden.

Hoe is de kwaliteit van examinering vanaf 2008 geborgd?

In mijn eerdergenoemde brief van 6 september 2007 gaf ik aan dat er onvoldoende grond is om met zekerheid te mogen veronderstellen dat de examenkwaliteit over de hele linie in het mbo op orde is. Dat was ernstig. De overdracht van de wettelijke taken van KCE naar de inspectie per 15 november 2007 en het herinrichten van het toezichtsarrangement moeten daar snel meer zekerheid over geven. Instellingen geven overigens aan dat het toezicht op examinering de afgelopen jaren al geleid heeft tot toenemende inspanningen om de kwaliteit van de examinering te verhogen. Maar betrokkenen geven ook aan dat de kwaliteit verder omhoog kan. De ontwikkeling naar competentiegericht examineren stelt daarbij andere eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de examens.

Omdat het handelen in de beroepspraktijk steeds meer centraal staat, stijgt enerzijds de validiteit van de beoordeling. Die beoordeling gaat immers steeds meer over het presteren in de échte beroepssituatie. Anderzijds wordt de variatie in examens echter wel groter, waardoor nieuwe vragen worden opgeroepen over de dekking van competenties én onderliggende kennis en vaardigheden uit het kwalificatiedossier. Dat zet ook vergelijkbaarheid (betrouwbaarheid) van de beoordelingen onder druk. Die vergelijkbaarheid van examens is zeer belangrijk, en nadere standaardisering van examens biedt dan een oplossing om de vergelijkbaarheid te garanderen.

Ik ben de afgelopen periode tot de conclusie gekomen dat de kwaliteit van de examinering in het mbo de komende jaren niet verder omhoog kan gaan door alleen de herinrichting van het toezicht. Dat is immers het sluitstuk. Er zal de komende jaren meer moeten gebeuren dan dat. Ik richt mij op drie ontwikkelingslijnen:

- Ten eerste de introductie van centrale examinering van de Nederlandse taal en het rekenen/wiskunde. Dit in lijn met het advies van de Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen/wiskunde, die daarbij ook aangeeft dat deze examinering 'de mogelijkheid moet bieden om aan te sluiten bij de competentiegerichte kwalificatiestructuur'. Ik besluit later of de centrale examinering wordt uitgebreid naar de moderne vreemde talen, zoals het Engels.
- Ten tweede zal ik de komende jaren de standaardisering van de examinering van beroepsgerichte vakken (bijvoorbeeld inkoop van centraal ontwikkelde (branche-) examens) verder stimuleren. Dit doe ik onder andere door nadere afspraken te maken met de MBO Raad en Colo. Ook zal ik het komende studiejaar experimenten met het zogenoemde examenprofiel mogelijk maken. Het spreekt voor zich dat standaardisering ook het beperken van de toezichtlast voor instellingen tot gevolg kan hebben.
- Ten derde zal ik een verdere vergroting stimuleren van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering. Ook hierin speelt het examenprofiel een belangrijke rol.

2. Overgang toezicht examinering van KCE naar inspectie en het toezicht in studiejaar 2007/2008

De juridische en organisatorische integratie van de KCE-organisatie met de Inspectie van het Onderwijs is voorspoedig verlopen. De door mij aangekondigde onderzoeken naar 285 opleidingen die eerder een voorgenomen besluit of extra verbeterijtijd van mij kregen, evenals het onderzoek naar de examenkwaliteit 2007/2008 heeft de inspectie voortvarend ter hand genomen. Om de feitelijke overgang van het toezicht op examinering van KCE naar de inspectie ook de vereiste juridische basis te

geven is recent de hiervoor noodzakelijke wetwijziging door de Tweede Kamer aanvaard. Na aanvaarding door de Eerste Kamer en publicatie zal het toezicht op de examenkwaliteit door de Inspectie een formele basis hebben.

De inspectie voert het toezicht op de examenkwaliteit 2007/2008 uit aan de hand van het 'Toezichtskader examinering BVE 2007/2008'. Dit toezichtskader is bij deze brief gevoegd (bijlage 1). Het studiejaar 2007/2008 is een overgangsjaar waarin een aantal onderdelen van het toezicht op examinering al anders zal verlopen dan de afgelopen jaren. Het gaat hierbij om een aantal zaken:

- Er wordt dit studiejaar gewerkt met een aangepaste *normering* (wanneer voldoet de instelling in voldoende mate aan de standaarden?). De inspectie legt in de normering meer dan voorheen het primaat bij de kwaliteit van de examens zelf. De belangrijkste waarborg die van de toezichthouder verwacht wordt, ligt immers bij de inhoud en de toetstechnische kwaliteit en de wijze waarop de examens worden afgenomen.
- Er wordt bij de *operationalisering van de examenstandaarden* niet langer met ijkpunten en 'good practices' gewerkt. De aangetroffen examenpraktijk van de opleiding wordt vergeleken met standaardbeschrijvingen ('portretten') van een goede, een voldoende en een onvoldoende examenpraktijk voor elke standaard. Dat betekent dat niet op langer op alle detailonderdelen gescoord behoeft te worden. Hiermee wordt voorkomen dat toezicht verwordt tot 'afvinken'. Wel blijven basiseisen van validiteit en betrouwbaarheid onverkort van kracht.
- Er zijn enkele aanpassingen aangebracht in de *steekproeftrekking*. De steekproef wordt nu per instelling en strikt aselekt getrokken en gaat uit van een kans dat een opleiding van onvoldoende examenkwaliteit in de steekproef terecht komt. Ook de uitvoering van het onderzoek is meer gestroomlijnd, met maximale samenhang tussen de beoordeling van de exameninstrumenten en de examenprocessen en minder beheerslast voor de instelling.
- Er komt geen verklaring meer, maar een *rapport met bevindingen* met daarin een eindoordeel over de kwaliteit van de onderzocht examens.

Ook benut de inspectie dit studiejaar voor het uitvoeren van een aantal pilots:

- Er zal een proef gedaan worden om niet alleen de exameninstrumenten op papier te beoordelen maar ook de examenafname zelf bij de beoordeling te betrekken.
- Er wordt een proef gedaan met een samenloop van onderzoek naar de examens met dat naar het onderwijs (single audit), waarbij overigens de grote tijdsdruk in dit studiejaar dit nog maar beperkt mogelijk maakt.

3. De ontwikkeling van het toezichtarrangement vanaf 2008/2009

Dit studiejaar wordt dus ervaring opgedaan met de aanpassingen die de inspectie heeft aangebracht in het toezicht op de examinering en worden bovengenoemde pilots uitgevoerd. De ervaringen hiermee worden benut voor het verder inrichten van het nieuwe toezichtsarrangement vanaf 2008/2009. Het verleden leert dat plotselinge veranderingen op dit gebied leiden tot overspannen verwachtingen en grote overgangsvraagstukken. Omdat op dit moment nog maar beperkt ervaring is opgedaan met het toezichtkader 2007/2008 is het lastig om al vooruit te lopen op het toekomstige toezichtsarrangement. Toch wil ik al een globale richting aangeven.

De aard van het toezicht

Het huidige toezicht op kwaliteit van de examinering is *steekproefgericht*. Op basis van een steekproef wordt de omvang van het toezicht bij de instelling bepaald. Conform de wettelijke bepaling wordt iedere instelling jaarlijks bezocht. Het onderzoek is van uniforme opzet. Vanaf studiejaar 2008/2009 zal de steekproeftrekking per instelling meer proportioneel geschieden, waarbij de steekproef afhankelijk van de eerder gebleken kwaliteit groter of kleiner zal zijn.

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs gebeurt nu al *risicogericht*. Jaarlijks wordt door de inspectie per instelling een risico-inschatting gemaakt of, en zo ja, welke vorm en intensiteit van toezicht noodzakelijk is. Hiertoe maakt de inspectie gebruik van de (jaar-)verslaglegging van de instelling met de verantwoordingsinformatie over de examenkwaliteit.

Voorwaarde voor de risicobenadering is de beschikbaarheid van valide informatie over kerngegevens van de examinering. In dit studiejaar en in studiejaar 2008/2009 zal nagegaan worden in hoeverre de jaarverslaglegging dan wel zelfbeoordelingen van instellingen hiertoe kunnen dienen. Aan het einde van studiejaar 2008/2009 zal ik hiervan de balans opmaken teneinde een verantwoord besluit over risicogericht toezicht op de examens te kunnen nemen.

De organisatie van het toezichtproces

Dit jaar streeft de inspectie ernaar het toezicht op de instellingen zoveel mogelijk organisatorisch te integreren, met name op het punt van de informatiestromen tussen instelling en inspectie ('single information'). Vanaf studiejaar 2008/2009 wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een 'single audit', wat betekent dat de inspectie op één moment in het jaar langskomt voor het toezicht op zowel de kwaliteit van het onderwijs (indien nodig) als van de examinering.

Inhoudelijke integratie

In 2008/2009 zal de inspectie overgaan tot inhoudelijke integratie van de toezichtkaders examinering en onderwijs. Zo constateert de inspectie bijvoorbeeld dit studiejaar al dat het toezicht op de kwaliteitszorg van instellingen in beide kaders de nodige overlap vertoont. Vooralsnog zal ik overigens de standaarden voor de kwaliteit van examinering nog apart vaststellen.

Ik wil graag nog eens onderstrepen dat het geïntegreerde toezicht altijd elementen zal bevatten die alleen gaan over examinering. Ik hecht er waarde aan om voor onderwijs en examinering aparte normeringen te blijven hanteren en altijd een apart oordeel te vellen over de onderwijskwaliteit en examenkwaliteit. Ik zal ook aparte bestuurlijk interventies plegen in geval van onvoldoende kwaliteit, zoals de mogelijkheid tot het intrekken van een onderwijslicentie of een examenlicentie. Er valt ook in de toekomst niet te compenseren tussen de kwaliteit van onderwijs en de kwaliteit van de examinering. Beide moeten van voldoende kwaliteit zijn.

4. Centrale examinering van basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde

Het is van groot belang dat de mbo'er een goede beheersing heeft van het Nederlands en rekenen/wiskunde. Niet alleen omdat dit wordt vereist vanuit het beroep, maar ook omdat het

vervolgonderwijs en de samenleving er (steeds nadrukkelijker) om vragen. De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken verschenen die alle reden geven tot zorg als het gaat om het taal- en rekenniveau van de mbo'er¹. Recent wordt dan ook in het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen ('commissie Dijsselbloem') gepleit voor meer aandacht in het onderwijs voor basisvaardigheden zoals taal en rekenen/wiskunde. Om de beheersing van die basisvaardigheden transparant en meetbaar te maken, heeft de Expertgroep doorlopende leerlijnen ('commissie Meijerink') eerder in mijn opdracht referentieniveaus voor Nederlands en rekenen/wiskunde ontwikkeld ten behoeve van de gehele onderwijskolom. Zoals blijkt uit de beleidsreactie op het advies van de Expertgroep, die u gelijktijdig met deze brief heeft ontvangen, zullen deze referentieniveaus ook in het mbo worden toegepast en worden vertaald naar de kwalificatiestructuur. Hierover maak ik voor de zomer nog nadere afspraken met Colo, MBO Raad/AOC Raad en Paepon.

Ik wil graag nog eens benadrukken dat op dit moment in het mbo de eisen aan het Nederlands al vrij specifiek worden beschreven, zowel voor wat betreft de beroepsuitoefening, de doorstroom naar hogere vormen van onderwijs als voor burgerschap. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een internationale beschrijvingssystematiek voor taalbeheersing. De ervaringen uit het mbo met deze systematiek zijn een belangrijke input geweest voor de Expertgroep. Ook is in 2007 al door Colo en MBO Raad de ontwikkeling van een referentiekader voor rekenen/wiskunde gestart met als doel ook deze basisvaardigheden goed te beschrijven en te verankeren in de kwalificatiestructuur. De komende tijd zal ervaring worden opgedaan met beide kaders en zullen deze ook worden gespiegeld aan het advies van de Expertgroep. Vanaf 1 augustus 2009 zal ik naast de (huidige) eisen aan het Nederlands ook de gewenste niveaus voor rekenen/wiskunde alsmede voor de moderne vreemde talen vaststellen. Met name de doorstroom van het mbo naar het hoger onderwijs is gebaat bij duidelijke eisen aan de beheersing van deze basisvaardigheden.

Centrale examinering in het mbo

De Expertgroep stelt in haar advies dat centrale examinering van de basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde de vergelijkbaarheid van prestaties van deelnemers zal vergroten en de inzet van instellingen voor het onderwijs in taal- en rekenvaardigheid ook doelgerichter zal maken. Onder centrale examinering verstaat de Expertgroep de ontwikkeling en distributie van examenopgaven in opdracht van de rijksoverheid. Zij adviseert om ook in het mbo te komen tot centrale examinering van deze basisvaardigheden.

Ik neem dit advies over, met de nadrukkelijke toevoeging dat ik daarbij recht wil doen aan de specifieke kenmerken van het mbo. Het mbo leidt immers niet alleen op voor het hoger beroepsonderwijs, maar juist ook voor de arbeidsmarkt (en is dus ook eindonderwijs). De centralisering van examinering dient dan ook voldoende ruimte te laten voor de *beroepsmatige beheersing* van Nederlands en rekenen/wiskunde.

1.1.1 _____

¹Zie ook mijn brief van 22 november 2007 aan de Kamer in reactie op het onderzoek van Bureau ICE naar het instroomniveau voor taal van de mbo'ers (Kamerstuk 27451, nr. 79).

Recent ontving ik hierover een advies van het Procesmanagement MBO 2010 (zie bijlage 2). Daarin doet een aantal experts een voorstel voor een voor het mbo geschikte vorm van centrale examinering van taal en rekenen/wiskunde. Zo adviseert het om bij Nederlands onderscheid te maken tussen centraal ontwikkelde examens voor de beheersingsgebieden *Lezen* en *Luisteren* enerzijds en gestandaardiseerde decentrale ontwikkeling van examens voor *Spreken* en *Schrijven* anderzijds. De beheersing van lees- en luistervaardigheid leent zich, aldus de experts, prima voor examinering door middel van centraal ontwikkelde en gedistribueerde examens. De meer productieve taalvaardigheden zoals spreken en schrijven lenen zich juist meer voor decentraal ontwikkelde examinering in een beroepscontext. De beheersing van deze vaardigheden is vooral goed zichtbaar door concreet handelen in beroepssituaties.

Ik beschouw dit advies als een goed startpunt voor de verdere uitwerking van centrale examinering in het mbo. Gelet op de doorstroom naar het hoger onderwijs wil ik voor mbo niveau 4 nu al duidelijk zijn: daar zal gekomen worden tot centraal ontwikkelde en gedistribueerde examens, waarbij zo veel mogelijk het niveau en de inhoud van de examens Nederlands en rekenen/wiskunde van het havo wordt gevolgd. Voor mbo niveau 1, 2 en 3 hanteer ik het volgende uitgangspunt: centraal ontwikkelde examens waar het kan, decentraal ontwikkelde examens waar dat beter past. Daarbij geldt dat de decentraal ontwikkelde examens van Nederlands en rekenen/wiskunde, meer dan nu, vergelijkbaar en van onbesproken kwaliteit moet zijn. Hiertoe zal in mijn opdracht een aantal kaderstellende instrumenten worden ontwikkeld. Hierbij valt te denken aan richtlijnen voor toetsopdrachten, uitgewerkte beoordelingscriteria voor praktijktoetsen en beschrijvingen van taalhandelingen/taaltaken. Voor alle examens dient te gelden dat ze goed aansluiten bij de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur. Ik besluit later of de centrale examinering wordt uitgebreid naar de moderne vreemde talen, zoals het Engels.

Implementatie

Om centrale examens mogelijk te maken zal het gehele proces van de ontwikkeling, vaststelling, productie, verspreiding en afname van examens, de beoordeling en de registratie van de resultaten verder moeten worden ingericht. Ik wil daarbij zoveel mogelijk profiteren van de *infrastructuur* voor examinering die in het voortgezet onderwijs en bij de examens voor inburgering reeds beschikbaar is. Zowel bij de examinering van Nederlands als van rekenen/wiskunde zal, zoals gezegd ook goed worden gekeken naar de *inhoud* van de eindexamens in het voortgezet onderwijs. Deze dienen zoveel mogelijk vergelijkbaar te zijn. Dit ook in lijn met het advies van de expertgroep.

Ik besef goed dat de introductie van centrale examinering voor Nederlands en rekenen/wiskunde in het mbo een forse verandering is ten opzichte van de huidige examensystematiek. Dat dient zorgvuldig en niet overhaast te gebeuren. Ik wil dan ook het jaar 2008 gebruiken om, samen met betrokkenen uit het veld te komen tot een verdere uitwerking en een gedegen voorbereiding van de implementatie. Ook is het nodig om in de Wet educatie en beroepsonderwijs de basis te leggen voor een centrale examinering. Ik ga er vooralsnog vanuit dat in ieder geval de periode tot 1 augustus 2010 nodig zal zijn voor de voorbereiding van deze examens. Het gaat immers niet alleen om de organisatie van de examens zelf. Instellingen zullen goed moeten kijken hoe de examens kunnen aansluiten op het

curriculum en hoe docenten moeten worden voorbereid op deze nieuwe ontwikkeling. Ik zal bezien hoe instellingen hierbij ondersteund kunnen worden. Vanzelfsprekend heeft deze ontwikkeling ook consequenties voor de inrichting en intensiteit van het toezicht. Ik zal dan ook de inspectie nauw betrekken bij de implementatie.

Geleidelijke invoering met oog voor onbedoelde effecten

De eisen voor Nederlands en rekenen/wiskunde voor de doorstroom mogen geen blokkade vormen voor de loopbaan van de deelnemer. Voortijdig schoolverlaten en ongediplomeerde uitstroom moeten zo veel mogelijk worden voorkomen. Het besluit een diploma te verlenen aan een deelnemer wordt immers niet alleen genomen vanuit het perspectief van de doorstroom, maar juist ook vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt. Het kan niet zo zijn dat de assistent kok, die zijn vak prima beheerst, zijn diploma niet krijgt omdat hij (nog) niet in staat is het vereiste doorstroomniveau te behalen. Daarbij dient goed onderscheid gemaakt te worden naar het kwalificatieniveau. Het is nadrukkelijk mijn streven om het, door de expertgroep geadviseerde fundamentele niveau voor Nederlands en rekenen/wiskunde in iedere geval te verankeren in de kwalificatie-eisen van de diploma's op mbo 4 niveau. Op deze wijze wordt geborgd dat de doorstroomrechten naar het hoger onderwijs die verbonden zijn aan deze diploma's op mbo 4 niveau, in ieder geval gebaseerd zijn op een gedegen beheersing van basisvaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde². Maar voor de huidige leerlingen op de niveaus 1, 2 en (in mindere mate) niveau 3 in het mbo moeten we goed beseffen dat deze nieuwe, zeer specifieke normen voor taal- en rekenen wel eens een te hoge drempel kunnen zijn. Ik wil de komende jaren eerst ervaring opdoen met de (hoogte van de) referentieniveaus, voordat ik het behalen ervan voor deze groep (generiek) leerlingen voorwaardelijk stel aan het diploma.

Ook moeten we er ons van bewust zijn dat er op dit moment (in toenemende mate) een flinke groep leerlingen in het mbo instroomt die onvoldoende het Nederlands en rekenen/wiskunde beheerst. Er zal dan ook enige tijd overheen gaan voordat die achterstand in het voorafgaand onderwijs is weggewerkt, iets wat de Expertgroep in haar advies ook sterk benadrukt. Tot die tijd zet ik in op extra inzet van het mbo om het gewenste beheersingsniveau voor taal en rekenen zo goed mogelijk te bereiken. Het stellen van normen en de introductie van centrale examinering in het mbo zijn een belangrijke stappen maar mogen niet tot brokken leiden op korte termijn.

5. Standaardisering van examinering van beroepsgerichte vakken

Ik heb eind 2007 een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de voor- en nadelen van standaardisering van de examinering van beroepsgerichte vakken (bijlage 3). Belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat er in het mbo al relatief veel sprake is van samenwerking op het gebied van examinering en van inkoop van centraal geproduceerde, gestandaardiseerde examens. In alle sectoren zijn op dit moment examenleveranciers actief en hun marktaandeel is behoorlijk hoog en neemt verder

1.1.1

² Voor niveau 4 is de verwachting dat de referentieniveaus geen blokkade zullen vormen voor de doorstroom naar het hoger onderwijs. Het blijkt dat op mbo niveau 4 de wensen vanuit de arbeidsmarkt ('het beroep') ten aanzien van de beheersing Nederlands en rekenen/wiskunde nagenoeg gelijk zijn aan de eisen die vanuit het hoger onderwijs worden gesteld.

toe. Zowel leveranciers van examenproducten als de afnemers zien veel voordelen van standaardisering van de examinering:

- o *Doelmatigheid*: het inkopen van examens is doelmatiger dan het zelf ontwikkelen, zeker bij opleidingen met relatief weinig leerlingen en dus weinig docenten. Door examens in te kopen kan de opleiding ook meer aandacht aan het onderwijs geven.
- o *Kwaliteit*: de kwaliteit van examens afkomstig van leveranciers is volgens betrokkenen nu nog wisselend maar het biedt in potentie de mogelijkheid tot kwalitatief goede examinering. Doordat leveranciers ontwikkelaars en docenten van verschillende opleidingen kunnen inzetten die over expertise voor examenconstructie en andere aspecten van examinering beschikken.
- o *Transparantie*: de vergelijkbaarheid van examens door middel van gestandaardiseerde toetsen is groter.
- o *Betrouwbaarheid*: examens van de leveranciers zijn in veel gevallen beoordeeld door de toezichthouder, wat meer zekerheid kan verschaffen over de kwaliteit.
- o *Betrokkenheid bedrijfsleven*: de ontwikkeling en distributie van de examens van de leveranciers wordt vaak zowel inhoudelijk als financieel ondersteund vanuit het bedrijfsleven. Het beroepenveld heeft hierdoor ook meer vertrouwen in de kwaliteit van de examens.

Het is verheugend om te zien dat instellingen in toenemende mate de voordelen zien van samenwerking en inkoop, juist nu de overgang naar competentiegericht examineren veel inzet van tijd en expertise vergt. Ik vind het op dit moment niet gewenst om vanuit de overheid deze vormen van standaardisering van examinering verplichtend voor te schrijven. Wel wil ik die standaardisering stimuleren. Hiertoe wil ik met sectororganisaties nadere afspraken maken over:

- o het stimuleren van nieuwe initiatieven tot samenwerking door scholen en/of branches;
- o de verdere uitwerking van kwaliteitscriteria voor examenleveranciers;
- o het inrichten van een register van examenleveranciers die aan deze kwaliteitscriteria voldoen;
- o de professionalisering op het terrein van examinering op de scholen.

In het bestuursakkoord dat ik met Colo en MBO Raad / AOC Raad afsluit, als vervolg op de strategische agenda BVE, zullen concrete acties worden geformuleerd om de gezamenlijke ontwikkeling en gebruik van examens met kracht te stimuleren. De experimenten met het examenprofiel (zie onderstaande paragraaf) kunnen daarbij het instrument zijn om dat te bereiken. Ik zal hierover ook met het Procesmanagement MBO 2010 nadere afspraken maken.

6. Betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering / examenprofielen

Er is bij diverse partijen (overheid, politiek, georganiseerd bedrijfsleven) behoefte aan het verhogen van het vertrouwen in de kwaliteit van de examinering in het mbo. De betrokkenheid van het georganiseerde bedrijfsleven bij de examinering van het beroepsgerichte deel van de opleiding kan bijdragen aan dit vertrouwen. Alle betrokken partijen in de mbo-sector (MBO Raad, AOC Raad, Colo, Paepon, MKB Nederland, VNO-NCW) ondersteunen deze wens en hebben met elkaar gezocht hoe de betrokkenheid versterkt kan worden.

Colo en MBO Raad hebben recent het voorstel gedaan (zie bijlage 4) om te komen tot examenprofielen. Hierin leggen onderwijs en bedrijfsleven nadere afspraken vast over de (standaardisering van) examinering per kwalificatiedossier. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om afspraken over:

- o de wijze waarop het bedrijfsleven is betrokken bij de examinering;
- o de te gebruiken combinaties van beoordelingsvormen (methodenmix) voor de verschillende onderdelen;
- o of (en zo ja welke) toetsen behaald moeten zijn, voordat er een afsluitend examen kan worden afgenomen;
- o welke toetsen via samenwerking zijn gestandaardiseerd en/of gecertificeerd;
- o de wijze waarop de instelling borgt dat de beoordeling van de toetsen plaatsvindt door een deskundige beoordelaar, bv. door certificering.

Partijen streven ernaar om voor zoveel mogelijk kwalificatiedossiers hetzelfde examenprofiel te hanteren. Het examenprofiel dient te worden gevalideerd in de paritaire commissie. Elke instelling stelt vervolgens haar examenregelingen op en richt de examens in met inachtneming van de examenprofielen. Bij structurele invoering van het examenprofiel zal de inspectie, zo is het idee, het examenprofiel hanteren bij de beoordeling van kwaliteit van de exameninstrumenten. Instellingen die afwijken van het examenprofiel zouden zich dan extra moeten verantwoorden.

Betrokkenen verwachten dat het examenprofiel de vergelijkbaarheid en transparantie van de examinering (naar bedrijven en bedrijfsleven, naar leerlingen en hun ouders en naar overheid en toezichthouder) verder zal vergroten.

Het past volgens betrokkenen ook goed bij de afspraken in de sector rond de kwalificatiestructuur, de wettelijk belegde verantwoordelijkheden en de wens om zo weinig mogelijk bureaucratisch te werken. De partijen stellen voor om op korte termijn te komen tot een format examenprofiel en in studiejaar 2008/2009 op basis van dat format in een aantal sectoren examenprofielen te ontwikkelen en op basis van vrijwilligheid te experimenteren.

Ik ondersteun dit gezamenlijke initiatief van harte. Het is een goede zaak dat het onderwijsveld en het bedrijfsleven elkaar op dit punt steeds beter kunnen vinden. Ik zal deze experimenten met examenprofielen de komende periode ondersteunen en ik zal de inspectie vragen deze nauwkeurig te volgen. Bij voldoende draagvlak voor het experiment zal ik ook voor de zomer het format examenprofiel bekrachtigen. Er gelden een aantal uitgangspunten:

- o de toegevoegde waarde van het examenprofiel (aanvullend op het kwalificatiedossier en het toezichtskader examens) op de vergelijkbaarheid en kwaliteit van de examens wordt aangetoond;
- o het examenprofiel stuurt niet op de inrichting van het opleidingsprogramma van de opleidingen;
- o overmatige detaillering van examenprofielen is ongewenst;
- o het onderwijsveld neemt in samenwerking met de kenniscentra het initiatief voor de ontwikkeling van examenprofielen;
- o ik geef opdracht voor een onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit van de experimenten.

Aan de hand van de resultaten ga ik bepalen in hoeverre examenprofielen daadwerkelijk bijdragen aan kwaliteit en vergelijkbaarheid van examinering en daardoor tot een groter vertrouwen van het bedrijfsleven in de beroepsgerichte examinering en of zij centrale vaststelling behoeven. Bij deze experimenten zal ook gebruik worden gemaakt van ervaringen uit lopende trajecten, zoals de standaardisering binnen het actieplan examinering van de AOC's, waarover de minister van LNV u reeds apart heeft geïnformeerd (kamerstuk 27451, nr. 81). Eind 2008 zal ik de Kamer informeren over de voortgang van deze experimenten.

7. Tot slot

De kwaliteit van de examinering in het mbo kan en moet omhoog. De lange geschiedenis die het mbo heeft met dit vraagstuk, leert dat dit niet alleen kan worden bereikt met louter aanpassingen in het toezichtsarrangement. Er is meer nodig. Het is zaak dat er meer wordt samengewerkt op het gebied van examinering, dat er sectoroverstijgende maatregelen worden getroffen (taal en rekenen), dat de voordelen van standaardisering ten volle worden benut en dat het bedrijfsleven actiever betrokken is bij de examinering. Het is een goede zaak dat partijen elkaar op dit punt ook steeds beter kunnen vinden. Ik ben er van overtuigd dat deze maatregelen en de inzet van alle betrokkenen hierbij zullen bijdragen aan een hogere kwaliteit van examinering en meer vertrouwen in diploma's in het mbo.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

- Bijlage 1: Toezichtkader Examinering 2007-2008; Inspectie van het Onderwijs (december 2007).
- Bijlage 2: Toekomst Examinering Talen en Rekenen/wiskunde in het mbo; Procesmanagement MBO 2010 (januari 2008).
- Bijlage 3: Onderzoek Standaardisering Examinering MBO; Research center voor Examinering en Certificering (januari 2008).
- Bijlage 4: Voorstel voor standaardisering van examinering; Colo en MBO Raad (januari 2008).

Bijlage 4

Brief 'Beleidsreactie advies "Examinering, draagvlak, toegankelijkheid van de Onderwijsraad" van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk
HO/BL/2007/26949

Onderwerp

Beleidsreactie advies "Examinering, draagvlak,
toegankelijkheid" van de Onderwijsraad

Hierbij zend ik u de beleidsreactie op het rapport "Examinering, draagvlak en toegankelijkheid". Het rapport werd u in januari 2007 toegezonden. Hoewel het advies het hoger onderwijs en de beroepskolom betreft, heeft de Onderwijsraad ook enige overwegingen gewijd aan examinering in het algemeen voortgezet onderwijs. In deze beleidsreactie ga ik per sector in op de bevindingen en aanbevelingen van de Onderwijsraad en schets ik de maatregelen die ik wil treffen.

Korte inhoud van het rapport van de Onderwijsraad.

De raad hanteert in zijn advies als hoofdlijn dat een zekere mate van afstand tussen onderwijs en examinering gewenst is. Dat leidt volgens de raad tot behoud dan wel vergroting van vertrouwen in diploma's en getuigschriften en tot betere toegankelijkheid van examinering. De raad hoopt dat zijn aanbevelingen, die vooral zijn bestemd voor de onderwijsinstellingen, de realisatie van de zojuist genoemde doelstellingen bevorderen. Een stimulerende rol van de overheid acht hij daarbij van belang. Hij acht het vanzelfsprekend dat gegeven de verschillen tussen de sectoren, per sector gekozen wordt voor een specifieke benadering. De beleidsreactie sluit daarop aan.

1. Het hoger onderwijs

De Onderwijsraad pleit voor betere kwaliteitsgaranties voor de examinering en spoort de instellingen aan om zelfstandige examinering, los van de opleiding, te bevorderen. Hij pleit voor verbetering van de kwaliteitsgaranties op korte termijn door derden bij de examinering te betrekken, inclusief externen. Voor de middellange termijn adviseert de raad de instellingen in dit verband om te komen tot examenafstemming en gezamenlijke examinering, bijvoorbeeld door voor opleidingen in onderling overleg een eindtoets te ontwikkelen.

De raad adviseert te zorgen voor een betere toegankelijkheid van examinering en pleit voor uitbreiding van de zelfstandige beoordeling. Voor de middellange termijn beveelt de raad ten aanzien van de toegankelijkheid de oprichting aan van een open exameninstelling voor het hoger onderwijs.

Algemene reactie

Vertrouwen in de kwaliteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs acht ik van wezenlijk belang voor de samenleving. Het debat daarover wordt op dit moment overal en vanuit verschillende invalshoeken gevoerd en dat is een goede zaak, waarvan het onderwijs alleen maar beter kan worden. Het rapport van de Onderwijsraad belicht vooral één aspect van die kwaliteitsdiscussie: de examinering.

Verdere verbetering van de (professionaliteit van) de examinering is van belang.

De discussie over de kwaliteitszorg heeft echter meer wezenlijke aspecten, zoals de zorg voor de kwaliteit van het primaire proces in het onderwijs. De interne kwaliteitszorg is een taak van instellingsbestuur, personeel en studenten. Zij strekt zich uit van de zorg voor de kwaliteit van het primaire proces tot de kwaliteit van toetsing en examinering. Voordat ik specifiek inga op de aanbevelingen van de Onderwijsraad schets ik het huidige systeem van kwaliteitsbewaking in het Nederlandse hoger onderwijs, zodat aanbevelingen en maatregelen in de juiste context staan.

1.1. Het Nederlandse stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs

Hoe wordt de betrouwbaarheid van de examinering in het Nederlandse hoger onderwijs verzekerd?

Een eerste aangrijpingspunt is de interne kwaliteitsbewaking van de instelling. Daarvoor is in de eerste plaats het instellingsbestuur verantwoordelijk. Ook personeel en studenten zijn hierbij via de medezeggenschap betrokken. Zij hebben invloed op de interne kwaliteitszorg via instemmings- en adviesbevoegdheden ten aanzien van het strategisch kwaliteitsbeleid, opleidingscommissies en de procedures in het onderwijs- en examenreglement. Het is van belang dat die bevoegdheden goed worden ingevuld en benut. De verbetering van de participatie aan de medezeggenschap, verdere training en scholing daarvan en de betere benutting van de gegeven wettelijke bevoegdheden zijn op dit moment belangrijke actiepunten binnen de studentenbeweging.

Een tweede aangrijpingspunt is de externe kwaliteitsbewaking. Dankzij de introductie van accreditatie in het Nederlandse stelsel, externe visitaties en de activiteiten van de inspectie voor het hoger onderwijs is op dit punt de laatste jaren veel vooruitgang geboekt en is de externe kwaliteitszorg fors verstrekt. Het Nederlandse accreditatiestelsel is integraal bij wet geregeld en in vergelijking met het omringende buitenland ruim opgezet. In het beoordelen van de basiskwaliteit van opleidingen besteedt de NVAO veel aandacht aan het niveau van afgestudeerden van die opleidingen.

Een derde aangrijpingspunt is de examinering: het hoofdonderwerp van het rapport van de Onderwijsraad. De positie van de examencommissie is geregeld in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de wettelijke vormgeving is mede gebaseerd op de in het hoger onderwijs bestaande waarden en tradities. De hoofdgedachte daarbij is dat de examencommissie onafhankelijk is en dat het hoger onderwijs een eigen professionele verantwoordelijkheid heeft voor de inhoud van het onderwijsprogramma en de inhoud van de examens. Naast het bestaande toezicht van binnen en buiten de instelling zijn het hier vooral de professionele vakgenoten en "peers" die van oudsher een belangrijke kwaliteitsborgende functie vervullen.

Mijn uitgangspunt voor de verbeteringen die ik voorstel, is dat professionalisering van de examinering vooral binnen de instelling zelf vorm moet krijgen. Uit gesprekken met deskundigen, de koepels, de inspectie, studenten en bestuurders blijkt dat verbetering bij examinering zich vooral moet richten op de vorm en professionalisering van examinering, en niet zozeer op de inhoud of de kwalificaties die aan de examinering verbonden zijn. Dat

strookt met het genoemde uitgangspunt. In het vervolg van deze paragraaf ga ik meer concreet in op de aanbevelingen van de Onderwijsraad.

1. 2. Aanbeveling OR : Benoem externe deskundigen in examencommissies

Reactie en specifieke maatregelen :

De onafhankelijkheid en de professionalisering van de examinering vind ik erg belangrijk. Het is één van de peilers waarop de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs rust. Op korte termijn zal ik wettelijke maatregelen treffen om de verdere professionalisering van de examinering en de positie van examencommissies in het hoger onderwijs te versterken:

- De onafhankelijkheid van de examencommissie zal in de wet meer expliciet worden benadrukt.
- Het college van bestuur zal de wettelijke taak krijgen om er bij de benoeming van de leden van de examencommissie op toe te zien dat het onafhankelijk functioneren van de examencommissie voldoende is gewaarborgd.
- Externe deskundigen krijgen een grotere rol bij de examinering. Wettelijke belemmeringen die verhinderen dat externe deskundigen worden benoemd in de examencommissie zullen worden weggenomen.
- In de wet zal worden opgenomen dat de examencommissie zelf wordt betrokken bij de vraag in welke gevallen er andere deskundigen van binnen of buiten de instelling kunnen worden benoemd.

Een algemene verplichting om externe examinatoren te benoemen vind ik niet wenselijk. Opleidingen en toetsituaties verschillen vaak van elkaar. Bij promoties zijn in principe steeds externen aanwezig. Ook bij scripties is een zinvolle toepassing denkbaar, maar bij tentamens kan verplichte toepassing problematisch zijn en bovendien een kostbare zaak worden. "Externe deskundigen zullen – vooral voor bepaalde wetenschapsgebieden - gewoon niet beschikbaar zijn of onbetaalbaar zijn", aldus de VSNU ¹.

Bovendien moeten we bij inschakeling van externe deskundigen uit professionele organisaties waken voor een te sterke functiegerichtheid. Kortom het is heel verschillend hoe dit instrument kan worden toegepast en het is beter om de oordeelsvorming daarover aan de examencommissie over te laten. Ik deel de suggestie van de Onderwijsraad om in de wet op te nemen dat de examencommissie zelf wordt betrokken bij de vraag in welke gevallen er andere deskundigen van binnen of buiten de instelling kunnen worden benoemd. Onderzocht zal worden hoe de inzet van externe deskundigen verder kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld in het kader van de aanpassing van het systeem van accreditatie na 2009. Bekeken zal worden of bij de inzet van andere deskundigen op een ander onderdeel van het kader verlichting van de lasten kan plaatsvinden.

¹ Brief van 20 december 2006 van de voorzitter VSNU aan de voorzitter van de onderwijsraad, in afschrift gezonden aan de Staatssecretaris van OCW, mr. drs B.J. Bruins

1.3. Aanbeveling OR: kom tot examenafstemming en gezamenlijke examinering,

Reactie

“Kom tot examenafstemming en gezamenlijke examinering, bijvoorbeeld door in onderling overleg een eindtoets te ontwikkelen”, zo luidt het advies van de Onderwijsraad. De mogelijkheden om deze aanbeveling te realiseren hangen af van de situatie en verschillen soms fors per opleiding. De voorwaarden om tot een gezamenlijke aanpak te komen lijken groter bij opleidingen met een sterk beroepsgericht karakter. In voorbereidend overleg met betrokkenen is gewezen op enerzijds een spanningsveld tussen de voordelen van een meer uniforme examinering en anderzijds het streven naar de noodzakelijke diversiteit en heterogeniteit die nodig zijn om innovaties in het hoger onderwijs te realiseren. De vraag rijst of gezamenlijke examinering wel wenselijk is in een hoger onderwijsstelsel waarin juist meer differentiatie wordt gestimuleerd, tenzij het gebeurt op vrijwillige basis en vanwege de acceptatie van wederzijdse kwaliteit, zoals bijvoorbeeld in 3TU-verband. Harmonisatie in plaats van uniformering acht ik meer op zijn plaats. Daarbij moeten we een onderscheid maken tussen het streven naar gezamenlijke of geharmoniseerde *eindtermen* en naar gezamenlijke *examinering*. Deze aanbeveling is tot de instellingen gericht en het is aan hen de afwegingen te maken die in dit opzicht nodig zijn.

1.4 Aanbeveling OR: verbeter de interne toegankelijkheid van de examinering en breid de zelfstandige beoordeling uit. Richt een open hoger onderwijsexameninstelling in.

Reactie

In haar reactie op het advies van de Onderwijsraad heeft de VSNU de vraag aan de orde gesteld “of de aanbevelingen in het advies om te komen tot geharmoniseerde eindtermen en examens wel passen bij een belangrijke ontwikkeling in het hoger onderwijs, namelijk dat het onderwijs inhoudelijk heterogener zal worden: andere accenten zullen worden gelegd, verschillende specialisaties ontstaan en wellicht zullen er zelfs kwaliteitsverschillen ontstaan”². Vanuit deze visie wordt een lossere verband tussen het onderwijsprogramma en examinering afgewezen en wordt de vrees uitgesproken dat pogingen tot verplichte harmonisatie zullen verzanden in “eindeloze regelgeving en bureaucratie”. De kern van de zaak is in die opvatting dat in de academie de professionals de inhoud en de doelstellingen van het onderwijs bepalen én meten “³

Ik ben het eens met de Onderwijsraad dat de toegankelijkheid van de examens waar mogelijk wordt vergroot. Ik deel ook de opvatting dat de inhoud van de opleiding en de examinering tot de primaire verantwoordelijkheid van de professionals in het hoger onderwijs behoort en dat we terughoudend met wetgeving moeten omgaan als het gaat om autonome waarden van het hoger onderwijs.

Niet de examinering is overigens het vertrekpunt bij de toegankelijkheid, maar het maatwerk dat eraan voorafgaat. Maatwerk in de examinering is een mogelijke afgeleide daarvan. Het is dus belangrijk dat we bij de bevordering van de toegankelijkheid ook naar de vraagkant kijken. Wat de zelfstandige beoordeling betreft- los van het onderwijstraject dus – biedt de huidige wetgeving via het instituut van de “extraneus” de mogelijkheid om examens af te leggen die losstaan van het reguliere onderwijstraject.

Daarnaast moet de examencommissie heldere procedures vastleggen voor de omgang met evc en de toetsing daarvan. De verbeteringen van de toegankelijkheid van de examinering en

² idem

³ Brief van 20 december van voorzitter VSNU aan voorzitter Onderwijsraad

de uitbreiding van de zelfstandige beoordeling, die de Onderwijsraad bepleit, moeten naar mijn oordeel dan ook vooral in dit perspectief worden gezien. De maatregelen die ik overweeg om de toegankelijkheid te verbeteren zijn vooral daarop gericht.

Specifieke maatregelen.

- In de wet zal moeten worden vastgelegd dat, wanneer een instelling er voor kiest om EVC-procedures op te zetten, het de examencommissie is die expliciet deze taak krijgt.
- De wet zal ook een regeling moeten bevatten met betrekking tot de toetsing van EVC - kandidaten die niet zijn ingeschreven.
- Er zal nader onderzoek plaatsvinden naar de vraag welke factoren bevorderend en begunstigend werken voor de omgang en toetsing van studenten met EVC- kwalificaties en hoe kan worden bevorderd dat het hoger onderwijs zich op dit punt meer vraaggericht opstelt.⁴ Daarbij wordt de vraag betrokken of de "good practice" die zich thans in het hoger beroepsonderwijs lijkt te ontwikkelen ook toepasbaar kan zijn voor het wetenschappelijk onderwijs en zo ja, onder welke voorwaarden. Naar aanleiding daarvan kan tevens worden gezien of de stimuleringsregeling evc, zoals die thans in het hoger beroepsonderwijs fungeert een bredere toepassing kan krijgen.
- In dat onderzoek moeten ook de ervaringen met organisatievormen van EVC- toetsing worden betrokken die recent in België (validerings-instituut) en Frankrijk zijn opgedaan.

De Onderwijsraad noemt in dat verband ook de stimuleringsregeling EVC in het hoger beroepsonderwijs. Het wetenschappelijk onderwijs kent niet een soortgelijke stimuleringsregeling. Daar lijkt van een andere benadering sprake. De oorzaak van het verschil in aandacht voor EVC kan samenhangen met de eigen aard van het hoger beroepsonderwijs, maar wellicht zijn ook andere factoren van belang.

1.5 Professionalisering examinering.

In het verlengde van de aanbevelingen van de Onderwijsraad liggen verbeteringen die naar mijn oordeel met name daar te realiseren zijn waar de kwaliteitsturing zich richt op het toetsbeleid en de verdere professionalisering van de examinering. Ik zal op korte termijn maatregelen treffen die gericht zijn op de verdere professionalisering van de examinering en de versterking van de positie van examencommissies in het hoger onderwijs.

Deze maatregelen houden het volgende in:

- Een wettelijke opdracht aan de examencommissie om naast het vaststellen van regels voor de goede gang van zaken, het organiseren en coördineren, ook binnen het examenreglement richtlijnen en beoordelingsnormen vast te stellen voor toetsing en examinering. Daarmee wordt de expliciete verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de toetsing en examinering vastgelegd die onder haar verantwoordelijkheid plaatsvindt.
- Examinering is een onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs dat beoordeeld wordt in de accreditatieprocedure. Zoals ook de Onderwijsraad (2004) opmerkt, is dit thans

⁴ De Onderwijsraad constateert dat het hoger onderwijs sterk aanbodgericht opereert en weinig rekening houdt met de vraagzijde. Uit recent onderzoek ("EVC voor velen", van der Klink, Schlusman, juli 2006, publicatie OU) en uitlatingen van de hbo-raad blijkt dat in het hbo diverse experimenten met evc plaatsvinden en dat daar een "good practice" lijkt te ontstaan voor de omgang en de toetsing van evc.

geen zwaarwegend aspect. Als het onderdeel examens en toetsing negatief wordt beoordeeld hoeft dat nu niet tot een negatief eindoordeel te leiden. Na de huidige accreditatieronde moet - conform het voorstel van de Onderwijsraad en in overleg met de NVAO - het accreditatiekader worden aangepast. "Beoordeling en toetsing" moet een volwaardig onderdeel vormen, zodat een opleiding de accreditatie kan verliezen bij een onvoldoende score op dit gebied.

- Recent heeft een aantal universiteiten het initiatief genomen om via vergelijking en wederzijdse erkenning van elkaars onderwijskwalificaties te komen tot gemeenschappelijke basiskwalificaties. Ik ondersteun dit initiatief van harte omdat het de interne kwaliteitssturing richt op het toetsbeleid en op de professionalisering van docenten.
- Een student die nu met een klacht zit of zijn/haar gelijk wil halen bij een geschil, treft nu vaak een woud van regels en bepalingen. De procedure rond klachten en geschillen zal daarom in het algemeen, en ook specifiek met betrekking tot de examens, worden vereenvoudigd. De rechtsgang voor de student die ontevreden is over de gang van zaken rond tentamens of examens moet eenvoudig, transparant en laagdrempelig zijn. Bij het vormgeven van eenvoudige en doeltreffende rechtsbescherming voor studenten wordt ook bezien hoe de onafhankelijke rol van de examencommissie bij klachten en geschillen gewaarborgd kan blijven.

2. Het voortgezet onderwijs.

2.1 Aanbeveling OR: Verbeter het schoolexamen; bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen.

Reactie

Verbeter het schoolexamen door het losser te maken van het onderwijs; bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen adviseert de Onderwijsraad. Een aanvullende aanbeveling van de raad is te onderzoeken of een andere bepaling van de verhouding centraal examen/schoolexamen mogelijk is. Dit probleem is bekend. In overleg met het veld en ondersteuning wordt gewerkt aan verbetering door de scholen (kwaliteitsimpuls).

De inspectie heeft in haar brief 13 maart 2007, 06H2502421 gerapporteerd over verschillen in cijfers tussen het centraal examen en het schoolexamen. Deze brief met kenmerk 2007, VO/OK/07/13203 is door Staatssecretaris van Bijsterveld met een reactie aan de Kamer gestuurd. Ik deel de conclusies van de inspectie als breed gedragen deskundigenoordeel, namelijk enerzijds dat grote verschillen beperkt zijn tot een klein aantal scholen en dat die verschillen minder groot zijn dan uit het onderzoek van Dronkers en De Lange (dat aanleiding gaf tot de discussie) naar voren zou komen, maar anderzijds dat voor de situaties waarin de verschillen aanzienlijk zijn, maatregelen wenselijk zijn. Uit de weergave van de discussie onder de deskundigen die de inspectie geeft, blijkt ook, dat die maatregelen zorgvuldige studie en overleg vergen. Een regeling bijvoorbeeld waarbij de leerling afzonderlijk zou moeten slagen voor het centraal examen en het schoolexamen heeft, zo staat in de brief van de inspectie, aanzienlijke neveneffecten die ongewenst zijn.

Specifieke maatregelen.

in overleg tussen departement, inspectie en onderwijsveld zal een verkenning plaatsvinden naar de mogelijkheden om de kwaliteit van de examens verder te verzekeren. Die kwaliteit is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het onderwijs in zijn geheel. En het is een van mijn beleidsprioriteiten om die te handhaven op de punten waarop dat nodig is. Bij die verkenning zal ook het particuliere onderwijs worden betrokken. De Kamer zal vóór 1 augustus 2007 op de hoogte worden gesteld van de conclusies van de verkenning.

2.2. Aanbeveling Onderwijsraad : Keer de correctievolgorde bij het centraal examen om.

Reactie

Op 1 februari 2006 ben ik geïnformeerd over de opbrengst van de deskundigenbijeenkomst over het onderwerp "tweede correctie". De bijeenkomst was belegd nadat ons diverse signalen bereikten dat het systeem van eerste en tweede correctie bij de centrale examens niet optimaal zou werken. Bij de bijeenkomst waren vertegenwoordigers van de volgende organisaties aanwezig: Inspectie van het Onderwijs, CEVO, Cito, de VO-raad en de directie VO van dit ministerie. De opbrengst van het overleg betreft een samenhangend pakket aan maatregelen. Met instemming van alle partijen is echter *niet* gekozen voor een eenzijdige rigoureuze maatregel om de eerste en tweede correctie om te keren.

Specifieke maatregelen

- Er komt een "communicatieoffensief": docenten en schoolleiders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor zowel de eerste als de tweede correctie. Het goed uitvoeren van de correctie moet onderdeel worden van de kwaliteitszorg van de school. De protocollen, die de VO-raad in de maak heeft met betrekking tot de examens, zullen hierop worden aangepast;
- Er moet een verslag van de tweede correctie komen dat zowel door de corrector als door het bevoegd gezag⁵ wordt ondertekend;
- Er worden in de correctieperiode steekproeven gehouden bij scholen (te vergelijken met het toezicht op APK-keuringen door garages);
- Als er een scoreverschil is tussen eerste en tweede corrector treedt de gebruikelijke procedure (zoals opgenomen in het Eindexamenbesluit) in werking. Deze procedure blijft overeind, maar zij wordt nader ingevuld. Als de tweede corrector vindt dat er sprake is van grote onzorgvuldigheid, aperte fouten of verkeerde interpretatie van de correctievoorschriften dan probeert hij hier eerst in overleg met de eerste corrector uit te komen (tot zover niets nieuws). Anders dan in de huidige situatie, waarin alleen het scoreverschil kan worden gemiddeld, kan de tweede corrector zich nu melden bij zijn eigen bevoegd gezag. Als dat bevoegd gezag de constatering van de tweede corrector onderschrijft dan neemt hij contact op met het bevoegd gezag van de eerste corrector. Als beiden het niet eens kunnen worden, melden zij dit bij de inspectie en deze kan vanuit haar toezichthoudende taak bij de examens optreden; dit kan betekenen dat de inspectie besluit tot de inzet van een derde onafhankelijke corrector. Natuurlijk kan deze procedure ook worden toegepast bij klachten over het werk van de tweede corrector.

⁵ Of de daartoe in het directiestatuut gemachtigde.

- Datum overdracht examenwerk (extra maatregel). In aanvulling op bovengenoemde maatregelen is het raadzaam ook een datum vast te stellen voor de overdracht van het examenwerk van de eerste corrector aan de tweede corrector. Nu gebeurt het nog te vaak dat de laatste door tijdgebrek zijn werk niet goed kan verrichten. De VO-raad heeft aangeboden een adviesdatum voor de scholen te willen vaststellen.

In haar brief van 13 maart 2007 geeft de inspectie aan dat ouders en leerlingen in het kader van horizontale verantwoording in de positie moeten worden gebracht om zich actief te bemoeien met de kwaliteit van de schoolexamens. De inspectie verwacht veel van de protocollen, de kwaliteitscan schoolexamens die de VO-raad heeft uitgegeven en de door Cito verzorgde kwaliteitsmonitor schoolexamens. Ook is de inspectie van mening dat het beschikbaar stellen van 'goede voorbeelden', peer reviews en realiseren van collegiale toetsing kan bijdragen aan een kwaliteitsverbetering.

2.3 Aanbeveling OR : Ontwerp een format diplomasupplementen.

Reactie

De aanbeveling om een format diplomasupplementen te ontwerpen neem ik niet over. Aan een dergelijk format bestaat geen behoefte. Het is technisch ook moeilijk te realiseren. Het gaat immers veelal om zaken die echt schooleigen zijn.

2.4 Aanbeveling OR : Vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen.

Reactie

Aan de vergroting van de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen bestaat geen behoefte. Het staatsexamen is een vanoudsher bekende instelling met zeer veel deelnemers. Het is wel zo, dat de behoefte eraan in die zin is afgenomen, dat particuliere scholen die vroeger opleidden voor het staatsexamen nu veelal zelf een examen mogen afnemen.

3. Het middelbaar beroepsonderwijs.

3.1 Aanbeveling OR: Verbeter interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij.

Reactie

De kwaliteit van examinering in het mbo moet voldoen aan landelijke, door mij vastgestelde, standaarden. De standaarden zijn onlangs gewijzigd. De nieuwe standaarden zijn wat abstracter geformuleerd en door hun opzet geschikt voor zowel eindtermgerichte als competentiegerichte examinering. Opleidingen moeten er zelf voor zorgen dat de kwaliteit van examinering aan de standaarden voldoet. Het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) als toezichthouder beoordeelt vervolgens of opleidingen hierin ook zijn geslaagd. Als de examinering van opleidingen niet aan de standaarden voldoet, zijn er voor de desbetreffende instelling gevolgen aan verbonden (Kamerstuk 2006-2007, 27451, nr.70).

Twee van de acht kwaliteitsstandaarden voor examinering raken de aanbeveling van de Onderwijsraad. Een standaard stelt dat de betrokkenen bij examinering deskundig zijn, een andere dat het beroepenveld vertrouwen heeft in de kwaliteit van de examinering. Dat laatste blijkt onder meer uit de betrokkenheid van het beroepenveld.

Momenteel zitten we middenin een experimenteerperiode voor competentiegericht onderwijs, waarin onderwijs op een andere wijze wordt vormgegeven. Instellingen moeten

zorgen voor passende vormen van examinering en de eisen die dit met zich meebrengt voor de desbetreffende docenten/ examinatoren. De sector heeft dit thema opgepakt.

- Er bestaat een actieplan examinering voor groene opleidingen, waaraan alle AOC meewerken. Sectororganisaties als KCE, MBO Raad en Procesmanagement Competentieverricht Beroepsonderwijs hebben het competentieverrichte beoordelen eveneens op de agenda gezet. De examendeskundigheid en de betrokkenheid van het beroepenveld staan dus al op de kaart. Nu moeten de instellingen dit verder oppakken. Bijvoorbeeld door *good practices* uit te wisselen met collega-instellingen of samenwerkingsverbanden aan te gaan om de deskundigheid te vergroten.
- Instellingen kunnen daarnaast extra middelen uit de Innovatiebox aanwenden om de deskundigheid (verder) te vergroten.

3.2 Aanbeveling OR: Voer verder integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden.

Reactie

Het uitgangspunt van competentieverricht onderwijs is dat een deelnemer zich uiteindelijk beroepsbekwaam toont. Hij laat in een beroepscontext een integrale beheersing zien van competenties en onderliggende kennis en vaardigheden bij de uitvoering van beroepstaken en bijbehorende werkprocessen. Daarbij past ook integrale toetsing. Instellingen buigen zich momenteel over passende examenvormen en maken daarbij gebruik van een mix aan methoden, zoals 'de proeve van bekwaamheid'. Er is echter veel diversiteit in de invulling hiervan.

- Zoals ik u op 23 april jl. heb geschreven (Kamerstuk 2006-2007, 27451, nr. 70), ga ik met diverse partijen de mogelijkheden van nadere standaardisatie van examineren verkennen.
- Ook wil ik nader bezien in hoeverre een integratieve eindtoets zich verhoudt tot evc-procedures. Integratieve examinering komt dus veelvuldig voor binnen het competentieverrichte onderwijs. Jaarlijks starten er steeds meer competentieverrichte opleidingen en worden eindtermgerichte opleidingen afgebouwd. Inherent hieraan is dat steeds meer integratieve toetsing zal plaatsvinden. Het beroepenveld is hierbij betrokken door de beroepscontext waarin moet worden geëxamineerd.

3.3 Aanbeveling OR: Harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering

Reactie:

- Om de kwaliteit van EVC te waarborgen, heeft het Kenniscentrum EVC in overleg met de projectdirectie Leren en Werken, KCE, NVAO, Stichting van de Arbeid, Colo, MBO Raad, HBO-Raad, CWI en AOC- raad een kwaliteitscode ontwikkeld. De code is ingevoerd met de ondertekening van het convenant op 14 november 2006 door de aanbieders, de vragers en de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De ondertekenaars dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitscode.
- De code omschrijft helder wat EVC is en wat de kwaliteitsaspecten van het verzamelen, ordenen en valideren van verworven competenties zijn. Het naleven van de code zorgt voor een zekere uniformiteit in EVC-procedures. De code gaat uit van een scheiding van EVC en het verlenen van diploma's. De EVC-procedure eindigt namelijk met een EVC-

rapportage. Deze rapportage beschrijft welke competenties de deelnemer heeft in vergelijking met de gehanteerde standaard. Een standaard is een beroepskwalificatie uit Crebo, Croho of een branchekwalificatie. Iedereen moet na de EVC-rapportage - het resultaat van het EVC-traject - de vrije keuze hebben door te gaan met een opleiding, al dan niet verkort, of het erbij te laten.

- De code scheidt het verlenen van vrijstellingen en diploma's van het proces van inzichtelijk maken van verworven competenties en anderzijds het verlenen van vrijstellingen en diploma's. Alleen de wettelijk voorgeschreven examencommissies op de instellingen mogen diploma's of certificaten op basis van EVC verstrekken of eventueel vrijstellingen verlenen. Het toezicht op deze examencommissies is in handen van het KCE(in de BVE-sector) en de VBI's (in de HO-sector). Er is toezicht op het juiste gebruik van de kwaliteitscode. De code is genormeerd: waar in de code staat dat assessoren aantoonbaar competent moeten zijn, worden in de normering de criteria omschreven. De normering wordt gebruikt door KCE en VBI's. Bedoeling is dat alle instellingen die EVC aanbieden de code toepassen.
- Vooralsnog geschiedt de toepassing op vrijwillige basis. Wel is er een fiscale prikkel aan verbonden. Pas als de beoordelende instelling een (voorlopige) positieve beoordeling heeft afgegeven, ofwel als de EVC-aanbieder werkt volgens de normering, kan de aanbieder fiscaal aftrekbare EVC-trajecten aanbieden.
- In het najaar van 2007 wordt de kwaliteitscode en het gebruik ervan geëvalueerd. Dan zal ik ook de consequenties bezien van de vrijwillige basis van de code voor het gebruik van de code door de instellingen. Door op grote schaal de code toe te passen is sprake van meer harmonisatie van EVC-procedures.

3.4 Aanbeveling OR: Verbreed interne zelfstandige examinering en EVC naar meer sectoren

Reactie

De projectdirectie Leren en Werken stimuleert in opdracht van staatssecretaris Van Bijsterveld en mij, én van onze ambtsgenoten van SZW, de verdere ontwikkeling van EVC naar zoveel mogelijk sectoren.

- Er zijn afspraken gemaakt over meer dan 20.000 extra EVC trajecten in de periode 2005-2007 in het mbo en hoger onderwijs. Daarmee gaan we de komende kabinetsperiode in ieder geval door. Daarbij is het uitdrukkelijk de bedoeling dat EVC zo breed mogelijk wordt ingevuld, dat er een zoveel mogelijk dekkend aanbod is voor zoveel mogelijk opleidingen in mbo en hbo. De projectdirectie Leren en Werken zet in op transparantie en het vergroten van het beschikbare aanbod. Zij stimuleert daartoe regionale samenwerkingsverbanden bestaande uit onderwijs, lokale overheid en bedrijfsleven voor de ontwikkeling van het aanbod van EVC in aansluiting op de vraag. Verder zet de directie zogenoemde leerwerkloketten op, waar werkgevers, werknemers en werkzoekenden terecht kunnen voor informatie en advies over EVC.
- Inmiddels zijn zo'n 20 regionale samenwerkingsverbanden aan de slag met het opzetten van leerwerkloketten en de ontwikkeling en uitvoering van EVC.

- Op 3 april 2007⁶ is de nieuwe tijdelijke stimuleringsregeling voor projecten op het terrein van leren en werken gepubliceerd. Het aanbod van EVC kan hiermee verder versterkt en uitgebreid worden naar meer sectoren. Dit aanbod wordt ook mede ontsloten door de site van de projectdirectie Leren en Werken.
- Het kenniscentrum EVC houdt sinds 1 januari 2007 in opdracht van de partijen die het bovengenoemde convenant over de kwaliteit van EVC hebben getekend, een register bij van de opleidingen aan instellingen die erkend zijn als EVC-aanbieder. Dit register is via de website van het kenniscentrum EVC te raadplegen en wordt ook ontsloten via de site van de Projectdirectie Leren en Werken www.opleidingenberoep.nl. In een hoog tempo hebben aanbieders zich de afgelopen maanden laten registreren voor een inmiddels breed scala aan opleidingen. De subsidieregeling stelt als voorwaarde dat de betrokken onderwijsinstellingen zich dienen aan te melden als (voorlopig) erkende EVC-aanbieder. Ook moeten zij in de projectaanvragen aangeven dat ze de naleving van de kwaliteitscode EVC waarborgen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Ronald H.A. Plasterk

⁶ Staatscourant van 3 april 2007, nummer 66